

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n° 92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



# THÈSE

## En vue de l'obtention du DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse 1 Capitole

---

Présentée et soutenue par  
**Jérémy MALOIR**

Le 4 décembre 2019

**Les ministres en Révolution (1789-1795). Du gouvernement à  
l'administration**

---

Ecole doctorale : **Droit et Science Politique**

Spécialité : **Droit**

Unité de recherche :

**CTHDIP - Centre Toulousain d'Histoire du Droit et des Idées Politiques**

Thèse dirigée par  
**Christine MENGES LE PAPE**

Jury

Mme Karen FIORENTINO, Rapporteure  
M. François SAINT-BONNET, Rapporteur  
M. Philippe NELIDOFF, Examineur  
M. Pierre SERRAND, Examineur  
Mme Christine MENGES-LE PAPE, Directrice de thèse



Université Toulouse 1 Capitole  
École doctorale de Droit et Science Politique

# **Les ministres en Révolution (1789-1795)**

## **Du gouvernement à l'administration**

Thèse en vue de l'obtention du Doctorat en droit

Présentée et soutenue le 4 décembre 2019

**Par Jérémy MALOIR**

**Jury :**

**Madame Karen FIORENTINO**, Professeur à l'Université de Bourgogne, Rapporteur

**Madame Christine MENGÈS-LE PAPE**, Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole,  
Directrice de thèse

**Monsieur Philippe NÉLIDOFF**, Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole, Doyen de la  
Faculté de Droit et Science Politique, Examineur

**Monsieur François SAINT-BONNET**, Professeur à l'Université Paris II Panthéon Assas,  
Rapporteur

**Monsieur Pierre SERRAND**, Professeur à l'Université d'Orléans, Examineur



*« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les  
opinions particulières de l'auteur. »*



# REMERCIEMENTS

À l'heure de mettre un terme à ce long et singulier voyage que constitue la thèse, mes premiers remerciements s'adressent naturellement à Madame le professeur Christine Mengès-Le Pape. Ses constants encouragements, ses conseils avisés et sa bienveillance m'ont été d'une aide précieuse.

Qu'il me soit également permis de manifester toute ma gratitude envers les professeurs Karen Fiorentino, Philippe Nélidoff, François Saint-Bonnet et Pierre Serrand qui ont accepté de porter leur regard sur mon travail.

Il me faut aussi remercier les professeurs Michel Bottin et Jean-Louis Gazzaniga dont les observations furent utiles à l'amélioration de mon travail, ainsi que le professeur François Saint-Bonnet dont les recommandations m'aidèrent à affiner mes réflexions.

Une pensée me vient pour les nombreuses personnes rencontrées qui ont partagé mon enthousiasme pour « mes » ministres et m'ont chaleureusement accueilli dans leurs universités ou leurs bibliothèques.

Je remercie mes amis qui m'ont accompagné dans ce travail solitaire et m'ont apporté un soutien indispensable. Un merci particulier à Marie, Alexandre, Pascal et Pierre-Henri qui se sont dévoués pour la relecture.

Enfin, j'exprime mes plus affectueux remerciements à ma mère qui n'a jamais cessé de croire en moi et de me soutenir autant qu'il est possible de le faire.





# SOMMAIRE

## **Première partie** **Limiter le gouvernement des ministres**

### **Titre I** **Une constitution pour abolir le « despotisme ministériel »**

Chapitre I : Le gouvernement ministériel sous le feu des critiques

Chapitre II : Les principes fondateurs de l'organisation ministérielle

### **Titre II** **Le déclin du rôle gouvernemental des ministres**

Chapitre I : L'organisation ministérielle par le pouvoir législatif

Chapitre II : Le contrôle de l'Assemblée législative sur l'activité ministérielle

## **Seconde partie** **Gouvernement d'assemblée et *ministres-exécutants***

### **Titre I** **Le contrôle du gouvernement conventionnel sur les ministres**

Chapitre I : L'élection et la révocation des ministres par le gouvernement conventionnel

Chapitre II : L'emprise du Comité de salut public sur les fonctions ministérielles

### **Titre II** **La transformation de l'institution ministérielle**

Chapitre I : La recherche d'une alternative à l'agent unique

Chapitre II : Le remplacement des ministres par les commissions



# LISTE DES ABRÉVIATIONS

AD : Archives de la Défense.

AHRF : *Annales historiques de la Révolution française*.

AN : Archives Nationales.

AP : *Archives parlementaires de 1787 à 1799 (1<sup>re</sup> série). Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*, 102 tomes (1789-1794).

APL : Jean-Louis Carra, *Annales patriotiques et littéraires*.

BnF : Bibliothèque nationale de France.

Clio@Themis : *Clio@Themis, Revue électronique d'histoire du droit*.

CNRS : Centre national de la Recherche scientifique.

coll. : collection.

Coll. Baudouin : *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale, la Convention et le Corps législatif* (mai 1789-10 germinal an VIII), Paris, chez Baudouin, imprimerie nationale, 1789-brumaire an IV, 59 volumes, Disponible en ligne : <https://collection-baudouin.univ-paris1.fr/>.

CPHD : *Cahiers poitevins d'histoire du droit*, sous la direction d'Éric Gojosso, Presses universitaires juridiques, Université de Poitiers.

DAR : Lucien Bély (dir.), *Dictionnaire de l'Ancien Régime, Royaume de France, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2010.

DHJF : Patrick Arabeyre, Jean-Louis Halpérin et Jacques Krynen (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français, XII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2015.

*Dictionnaire de Brillon* : Jacques-Pierre Brillon, Antoine-François Prost de Royer (continuateur) et Jean-François Armand Rioltz (continuateur), *Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts ou Nouvelle édition du dictionnaire de Brillon, connu sous le titre de Dictionnaire des arrêts et jurisprudence universelle des parlements de France et autres tribunaux ; augmenté des matières du droit naturel, du droit des gens, du droit public, du droit médico-légal, d'administration, de police, d'agriculture, de commerce, de manufactures, de finances, de marine et de guerre, dans le rapport qu'elles ont avec l'administration de la justice*, Lyon, Imprimerie d'Aimé de la Roche, 1786.

(dir.) : (Sous la direction de).

DM : Benoît Yvert (dir.), *Dictionnaire des ministres (1789-1989)*, Paris, Perrin, 1990.

DMAE : Lucien Bély, Georges-Henri Souton, Laurent Théis, Maurice Vaïsse (dir.), *Dictionnaire des Ministres des Affaires étrangères, 1589-2004*, Paris, Fayard, 2005.

*Droits : Droits, Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique.*

*HES : Histoire, économie & société.*

*Journal de l'Assemblée des Notables : Athanase-Louis-Marie de Loménie de Brienne et Etienne-Charles de Loménie de Brienne, Journal de l'Assemblée des Notables de 1787, Paris, Librairie C. Klincksieck, « Publication pour la société d'histoire de France », 1960.*

*LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.*

*Moniteur : Réimpression de l'ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799), avec des notes explicatives, 32 tomes, Paris, Henri Plon, 1862.*

*OMR : Œuvres de Maximilien Robespierre.*

*PUAM : Presses Universitaires d'Aix-Marseille.*

*PUBP : Presses Universitaires Blaise Pascal.*

*PUF : Presses Universitaires de France.*

*PUR : Presses Universitaires de Rennes.*

*RACSP : Recueil des actes du Comité de salut public, avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire, publié par F.-A. Aulard, l'Institut d'Histoire de la Révolution française et le CNRS, 28 tomes, Paris, 1893-1964.*

*RDP : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.*

*Recueil général des anciennes lois : François-André Isambert, Decrusy et Alphonse-Honoré Taillandier, Recueil général des anciennes lois, depuis l'an 420 jusqu'à la révolution de 1789 : contenant la notice des principaux monumens des Mérovingiens, des Carlovingiens et des Capétiens, et le texte des ordonnances, édits, déclarations, lettres patentes, réglemens, ... de la troisième race qui ne sont pas abrogés, ou qui peuvent servir, soit à l'interprétation, soit à l'histoire du droit public et privé, 29 tomes, Paris, Belin-Leprieux, 1830.*

*RFDA : Revue française de droit administratif.*

*RFHIP : Revue Française d'Histoire des Idées Politiques.*

*RHD : Revue historique du droit français et étranger.*

*RHMC : Revue d'histoire moderne et contemporaine.*

*s. l. n. d. : sans lieu ni date.*

*Société des Jacobins : La Société des Jacobins : recueil des documents pour l'histoire du club des Jacobins de Paris, publiée par F.-A. Aulard, 6 tomes, Paris, Jouaust, Noblet, Quantin, 1889-1897.*

# INTRODUCTION

**1. Des ministres responsables de tous les maux.** Les ministres, symboles de la confusion des pouvoirs et du gouvernement absolutiste, font figure d'ennemis de la Révolution française. Une quantité de pamphlets publiés dans les dernières décennies du XVIII<sup>e</sup> siècle constituent de violentes charges à leur encontre. Exemple des plus frappants, l'ouvrage anonyme *Réflexions sur l'administration des ministres*, publié en 1790, démontre une véritable haine pour ce que représente l'institution ministérielle. « De tous les temps et dans tous les royaumes »<sup>1</sup>, prévient l'auteur, les ministres auraient agi tels des tyrans : « Ils ont toujours abusé de la portion d'autorité que les Rois leur ont confiée ; ils ont occasionné des guerres ; ils sont devenus, par ce moyen, les meurtriers des nations, en les faisant égorger les unes contre les autres »<sup>2</sup>. De nombreux opuscules dénoncent avec la même rage « la tyrannie des ministres »<sup>3</sup> ou le « despotisme des ministres de France »<sup>4</sup>. Dès 1785, le dénonciateur anonyme d'un supposé complot s'indigne contre cette prétendue tyrannie :

« Quels étoient les monstres qui nous gouvernoient autrefois ? Qu'étions-nous nous-même ; pour languir si long-tems sous un joug aussi humiliant ? S'il n'existoit encore une infinité de

---

<sup>1</sup> *Réflexions sur l'administration des ministres*, 1790, MFICHE LB<sup>39</sup>-3375, p. 3.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Les tyrans anéantis, Ou Foulon, Ex-Contrôleur général des Finances, & l'Intendant de Paris Prisonniers de la Nation*, 22 juillet 1789, BnF, SMITH LESOUEF S-5587 (8), p. 1.

<sup>4</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France, combattu par les droits de la Nation, par les Loix fondamentales, par les Ordonnances, par les Jurisconsultes, par les Orateurs, par les Historiens, par les Publicistes, par les Poètes, enfin par les intérêts du Peuple & l'Avantage Personnel du Monarque*, 3 tomes, Amsterdam, 1789.

victimes de la persécution ministérielle qui ne nous prouve que trop leur atrocité, à peine pourrions-nous ajouter foi au récit de leurs attentats, tant ils révoltent la raison et la nature »<sup>5</sup>.

Dans ses *Réflexions sur l'administration des ministres*, le délateur mentionne la découverte de deux squelettes dans un cachot, preuve irréfutable, selon lui, qu'il s'agit d'une « vengeance ministérielle »<sup>6</sup>. Ainsi, l'auteur entreprend de « faire connoître toutes les horreurs de l'inquisition ministérielle »<sup>7</sup>, bien que tous ses crimes nécessiteraient, estime-t-il, de nombreux volumes. Un opuscule paru en 1780 indique dans son titre l'espérance de ces auteurs : *Le tombeau du despotisme ministériel ou l'aurore du bonheur*. Le pamphlétaire y déclare : « Traîtres au Roi, traîtres à la Nation, ils ont, à force de forfaits, poussé l'état sur le bord de l'abyme, & mérité sans retour l'éternel exil ou la mort ignominieuse à laquelle ils ont été justement condamnés »<sup>8</sup>. Les ministres, selon le mot d'ordre lancé par leurs détracteurs, sont à l'origine de tous les malheurs de la nation<sup>9</sup>. Cette expression et ses variantes selon lesquelles les ministres sont « la cause de tous nos maux »<sup>10</sup>, les « artisans de nos malheurs »<sup>11</sup>, se retrouvent avec une constance extraordinaire. Malgré l'entrée en vigueur de la Constitution du 3 septembre 1791, les Jacobins s'estiment toujours « menacés des plus grands malheurs »<sup>12</sup>, si la responsabilité des ministres ne se trouve établie. De même, le Comité de salut public, rapporte Saint-Just, « a calculé les causes des malheurs publics ; il les a trouvées dans la faiblesse avec laquelle on exécute vos décrets, dans le peu d'économie de l'Administration, dans l'instabilité des vues de l'État, dans la vicissitude des passions qui influent sur le gouvernement »<sup>13</sup>. Les *Réflexions sur l'administration des ministres* débouchent sur une conclusion plus radicale : « Il y a long-tems que tous ces maux existent, on n'a jamais pu les guérir ; les ministres de tous les temps seront toujours les mêmes ; le remède à tous ces maux c'est de les supprimer »<sup>14</sup>. Les citoyens sont exhortés à prendre conscience que « tous les maux que nous avons soufferts depuis un an, ne nous viennent que de la part des ministres »<sup>15</sup>.

---

<sup>5</sup> *Découverte d'un affreux attentat commis par les anciens ministres*, Paris, Imprimerie de Calais et Dubois, rue des Moineaux, 1785, BnF MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-8200, p. 1.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>8</sup> *Le tombeau du despotisme ministériel ou L'aurore du bonheur*, Paris, Imprimerie Cailleau, rue Gallande, 1789, BnF MFICHE LB<sup>39</sup>-1958, p. 3.

<sup>9</sup> Voir par exemple, Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 179.

<sup>10</sup> Jean-Louis Carra, *L'Orateur des Etats généraux pour 1789*, 1789, BnF, LB<sup>39</sup>-1643 (D), p. 27.

<sup>11</sup> Laurent Lecointre, *Suite de la correspondance de Laurent Lecointre, ... à A. Lajard, ministre de la Guerre*, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-6031, Lettre du 2 juillet 1792, p. 5.

<sup>12</sup> *Société des Jacobins*, t. 3, p. 269, séance du 2 décembre 1791, Lostalot.

<sup>13</sup> *AP*, t. 76, p. 313, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just.

<sup>14</sup> *Réflexion sur l'administration des ministres*, op. cit., p. 8.

<sup>15</sup> *Cabale des ministres, pour opérer une contre-révolution, et pour allumer la guerre civile dans toute l'étendue du Royaume ; avec leur renvoi demandé par le peuple à l'Assemblée nationale*, Paris, Garnéry, 1790, BnF, L 1.1-MFC, MFICHE LB<sup>39</sup>-9470, p. 2.

**2. Les ministres coupables de l'échec des réformes ?** Ces tirades contre les ministres sont monnaie courante dans la décennie pré-révolutionnaire. Tous les partis semblent s'accorder pour « leur attribuer tout l'odieux des mesures impopulaires »<sup>16</sup>. Bien plus encore, les ministres sont les bouc-émissaires sur qui pèse la responsabilité de l'échec des réformes entreprises par la monarchie. À chaque nouvelle déconvenue, un nouveau principal ministre apparaît. Les vrais responsables du blocage ne sont pourtant pas les ministres, qui, au contraire, sont les instigateurs des réformes. Les contestations, notamment contre la réforme fiscale susceptible de porter atteinte aux privilèges de la noblesse, sont fomentées par les parlements et les milieux nobiliaires. Très populaires auprès d'une partie éclairée de l'opinion publique, les magistrats s'affichent comme les représentants d'une nation qu'ils protégeraient contre des réformes systématiquement présentées comme arbitraires. Réunissant la noblesse anglophile et libérale dans une cause commune contre les ministres, ils parviennent à répandre la crainte du « despotisme ministériel » dans toutes les strates de la société d'Ancien Régime. Le rejet systématique des réformes par les notables et les parlementaires, ainsi que les tergiversations du roi provoquent peu à peu une profonde remise en cause du gouvernement et des ministres<sup>17</sup>. Au cours des années 1780, trois institutions différentes aspirent donc à gouverner à la place des ministres : les parlements, la noblesse et les états généraux. Assurément, la « rivalité, l'opposition et l'orgueil des Parlements depuis leur rappel en 1774 avaient largement contribué à ruiner le Conseil dans sa force et sa cohésion et à déconsidérer gravement le pouvoir royal, diminuant, dans l'opinion, le respect de la puissance publique »<sup>18</sup>. Mais à l'aube de la Révolution, ni la réunion des Notables, ni le soulèvement de la magistrature ne remportent un écho aussi retentissant que la convocation des états généraux réclamée. Si l'opposition parlementaire et l'anti-absolutisme aristocratique, après tout un siècle de protestations, ne réussissent pas à imposer leurs modèles constitutionnels, le parti patriote (ou parti national<sup>19</sup>) y

<sup>16</sup> Robert Villiers, « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP*, 1951, n° 2, avril-juin, p. 377.

<sup>17</sup> Voir notamment Philippe Nélidoff, *Société albigeoise et préparation des états généraux de 1789*, Publié par le Centre albigeois d'histoire du droit et des institutions, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, p. 21.

<sup>18</sup> Anne Buot de l'Epine, *Du conseil du roi au Conseil d'État : le comité contentieux des départements (9 août 1789 - 27 avril 1791)*, Paris, PUF, 1972, p. 104.

<sup>19</sup> Nous entendons par parti patriote ou parti national l'ensemble des auteurs opposés à la fois à l'absolutisme, au mouvement parlementaire et à l'aristocratie. Ce sont les écrivains favorables, tout d'abord au rassemblement des états généraux, et plus spécifiquement aux revendications du tiers état dès le moment de la convocation de l'assemblée. Voir notamment Jacques Godechot, *Les révolutions (1770-1799)*, Paris, PUF, coll. « Nouvelle Clio », 1970, p. 130. Voir aussi, Michel Vovelle, *La chute de la monarchie, 1787-1792*, Paris, Seuil, coll. « Nouvelle Histoire de la France contemporaine », 1999, p. 117 : « On a parlé du “parti patriote” ou du “parti national” qui prend alors consistance : l'expression ne désigne pas une organisation de type moderne, mais bien plutôt une nébuleuse de groupes plus ou moins structurés ». Voir encore, Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates, 1789-1792, La naissance de la droite*, Paris, Perrin, 1992, p. 29. L'auteur nous indique que les termes « patriotes »



parvient promptement. Après avoir annihilé les prétentions des parlements et de la noblesse à gouverner, le Conseil du roi cède effectivement devant les états généraux. Commence une grande entreprise de confiscation de la fonction gouvernementale des ministres ; car, pour les délateurs du « despotisme ministériel », le problème réside bel et bien dans le monopole des ministres sur le gouvernement. La réponse constitutionnelle réside alors dans une transformation des anciens *ministres-gouvernants* en *ministres-exécutants* subordonnés à la volonté de la nation. De principaux décideurs politiques, ils deviendraient de simples *serviteurs*.

**3. Les origines de l'institution ministérielle.** La synonymie étymologique entre « ministre » et « serviteur » nourrit manifestement le sentiment répandu selon lequel les ministres sont de simples domestiques qui ont usurpé la fonction gouvernementale. Dans l'article « ministre » de l'*Encyclopédie* qu'il rédige en 1765, Louis de Jaucourt renvoie par exemple le lecteur au mot « serviteur »<sup>20</sup>. Le terme découle des mots « *minister* » et « *minus* », opposés à « *magister* », le majeur, le maître par rapport auquel il est mineur<sup>21</sup>. La fonction ministérielle serait par nature une « activité subordonnée »<sup>22</sup>. Le *Dictionnaire de l'Académie française* dans sa première édition de 1694 et le *Dictionnaire critique de la langue française* de l'abbé Féraud paru en 1787 ou bien encore le *Dictionnaire portatif* de Claude-Marie Gattel, publié en 1797 présentent des conceptions similaires : le ministre est un intermédiaire « dont on se sert pour l'exécution de quelque chose »<sup>23</sup>. Le ministère est donc le « service qu'on rend dans quelque employ, dans quelque fonction »<sup>24</sup>. Jaucourt s'arrête ensuite sur la notion de « Ministre d'Etat »<sup>25</sup>, dans un article consacré à l'acception du terme « ministre » en droit public. En raison de ses origines, le ministre d'État n'échappe pas à l'assimilation à un simple serviteur. Tous les ministres, sans aucune exception, ont une origine servile qui se trouve dans

---

et « nationaux » ne sont pas réellement employés par ce parti. « On ne parle, comme le précise Barnave, que d'un grand mouvement anti-absolutiste dirigé par les élites contre le “despotisme ministériel” et revendiquant la convocation des états généraux ».

<sup>20</sup> Jaucourt, « Ministre », in *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers par une société de gens de lettres*, t. 10, p. 553.

<sup>21</sup> Jean Cabannes, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, Paris, LGDJ, 1990, p. 17. Voir aussi Jean Foyer, « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », *Pouvoirs*, n° 36, janvier 1986, p. 104.

<sup>22</sup> Pierre Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 2015, p. 35.

<sup>23</sup> *Dictionnaire de l'Académie française*, 1<sup>re</sup> éd., 1694, « Ministre », p. 72 ; Jean-François Féraud, *Dictionnaire critique de la langue française*, Marseille, chez Jean Mossy, 1787, « Ministère », t. 2, p. 660 ; Claude Marie Gattel, *Nouveau dictionnaire portatif de la langue française*, « Ministre », Lyon, Chez Bruysset, 1797, t. 2, p. 142.

<sup>24</sup> *Dictionnaire de l'Académie française*, 1<sup>re</sup> éd., 1694, « Ministère », t. 2, p. 72. Dans sa thèse soutenue en 1911, Henry Noëll écrit que le ministère est « simplement l'aide, le concours qu'une personne prête à une autre ». Voir Henry Noëll, *Les Ministères, leur organisation, leur rôle*, Paris, Jouve, 1911, p. 13.

<sup>25</sup> Jaucourt, « Ministre d'Etat », in *Encyclopédie*, op. cit., t. 10, p. 553.

la domesticité du roi, lequel, comme tous les grands seigneurs du royaume, possède des domestiques<sup>26</sup>. Néanmoins, ces serviteurs remplissent désormais des fonctions politiques.

**4. Des serviteurs transformés en gouvernants.** Au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, Hobbes définissait dans le *Léviathan* le ministre public comme celui que le souverain « emploie pour une affaire quelconque avec le pouvoir [*authority*] de représenter, dans cet emploi, la personne de l'État »<sup>27</sup>. De même, dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle, les ministres sont les individus « chargés par le choix du Prince des affaires principales du gouvernement, et qui ont entrée dans les Conseils »<sup>28</sup>, d'après la définition de l'abbé Féraud. Jaucourt associe également le ministre à « une personne distinguée que le roi admet dans sa confiance pour l'administration des affaires de son état »<sup>29</sup> et s'attache à illustrer l'évolution historique de la fonction ministérielle en se référant aux institutions en vigueur sous chacune des races royales. C'est l'apparition au sein du Conseil du roi de personnes assimilables aux ministres contemporains qui modifie intrinsèquement la nature des fonctions ministérielles. Autrefois privées et attachées au roi, elles sont dorénavant publiques. Louis de Jaucourt rappelle que sous la dynastie des Mérovingiens, les maires du palais, « qui dans leur origine ne commandaient que dans le palais de nos rois, depuis la mort de Dagobert, accrurent considérablement leur puissance »<sup>30</sup>, transformant leur emploi temporaire en ministère, d'abord accordé à vie, puis de manière héréditaire. Ces puissants maires du palais, en prenant le commandement des armées, deviennent « *dux Francorum, dux et princeps, subregulus* »<sup>31</sup>, traduit littéralement : duc des Francs et en-dessous du prince (ils sont donc les seconds personnages de l'État). Depuis cette époque, les ministres gouvernent.

**5. Les ministres de l'époque moderne.** L'évolution constitutionnelle de la monarchie française à l'époque moderne parachève cette mutation. Chancelier, garde des sceaux, contrôleur général, secrétaires d'État et ministres sans portefeuille gouvernent aux côtés du roi. Néanmoins le terme « ministres » ne saurait désigner tous les membres des Conseils royaux, « car le vocable s'appliquait alors aux seuls ministres d'État, dont la caractéristique était d'être

---

<sup>26</sup> Henri Hervieu, *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents États organisés*, Paris, Larose, 1893, p. 79.

<sup>27</sup> Hobbes, *Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil*, Paris, Gallimard, coll. « Folio essais », 2000, 23, p. 374.

<sup>28</sup> Jean-François Féraud, *Dictionnaire critique de la langue française*, op. cit., « Ministère », t. 2, p. 660.

<sup>29</sup> Jaucourt, « Ministre d'Etat », in *Encyclopédie*, op. cit., t. 10, p. 553.

<sup>30</sup> *Ibid.* À noter que le *Dictionnaire universel et raisonné de jurisprudence* paraphrasera postérieurement le texte de Louis de Jaucourt. Voir *Dictionnaire universel et raisonné de jurisprudence*, « Ministre », 4<sup>e</sup> éd., Paris, chez Garnery, 1813, t. 8, p. 250.

<sup>31</sup> *Ibid.*

des ministres “sans portefeuille” »<sup>32</sup>. Par ailleurs, depuis le règne de Louis XIII, l’attribution du titre de « ministre d’État » provient du seul fait qu’une personne soit appelée à siéger au Conseil d’en Haut<sup>33</sup>, qui est alors le principal organe du gouvernement royal. Les secrétaires d’État sont très fréquemment des ministres d’État<sup>34</sup>. Ce cas se présente tout spécialement pour le secrétaire d’État aux Affaires étrangères<sup>35</sup>, régulièrement présent au Conseil d’en Haut en vertu de la nature gouvernementale de ses attributions. Antoine-François Delandine écrit, dans une brochure de 1788, qu’à compter d’un règlement de Charles V adopté en 1362, des secrétaires d’État sont chargés de faire des rapports au roi pour ce qui concerne leurs « départements respectifs »<sup>36</sup>. C’est à partir du règne d’Henri III (1574-1589) qu’ils acquièrent un rôle prépondérant dans le gouvernement royal<sup>37</sup>. Henri III tente même de restreindre leurs attributions par un règlement adopté en 1588<sup>38</sup>. Depuis cette époque jusqu’à la Révolution, les secrétaires d’État prennent traditionnellement en charge le gouvernement et l’administration de quatre domaines différents : les affaires étrangères, la marine, la guerre, « la maison du roi et le clergé »<sup>39</sup>. L’instauration de secrétaires d’État correspondrait ainsi à « la naissance de l’institution même des ministres »<sup>40</sup>. Sous cette appellation, se trouverait l’équivalent du titre de ministre dans les « régimes contemporains »<sup>41</sup>. Pour autant, certains auteurs du XVIII<sup>e</sup> siècle s’efforcent de rappeler le caractère subalterne de la fonction de secrétaire et s’indignent de l’accroissement de leur pouvoir. À cet égard, dans son ouvrage *Despotisme des ministres de France* paru en 1789, Billaud-Varenne écrit :

« QUAND on considère l’état actuel de grandeur & d’autorité où s’est élevé le Ministère ; ce point de vue diffère étrangement de la dénomination de *Secrétaire d’Etat*, qui rappelle qu’une telle fonction de voit se borner à écrire sous la dictée d’un Supérieur les opérations que l’on méditoit pour le soutien & la gloire du Gouvernement. [...] Quoi ! de simples Scribes se sont rendus par le fait, non pas seulement les Egaux de leur Souverain, mais même

<sup>32</sup> Michel Antoine, « L’entourage des ministres aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », in Centre de recherche d’histoire et de philologie, *Origines et Histoire des cabinets des ministres en France*, Genève, Librairie Droz, 1975, p. 15.

<sup>33</sup> Bernard Barbiche, « Ministre d’État » in *DAR*, p. 838.

<sup>34</sup> Roland Mousnier, *Le Conseil du roi de Louis XII à la Révolution, Le Conseil du roi de Louis XII à la Révolution*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1970, p. 41.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Antoine-François Delandine, *Des Etats-Généraux ou Histoire des Assemblées Nationales en France, Des Personnes qui les ont composées, de leur forme, de leur influence, & des objets qui y ont été particulièrement traités*, Paris, Chez Cuchet, 1788, p. 118.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>38</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives, X<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Economica, 2017, p. 171.

<sup>39</sup> *Dictionnaire universel et raisonné de jurisprudence*, « Ministre », 4<sup>e</sup> éd., 1813, t. 8, p. 251.

<sup>40</sup> Hélène Michaud, « L’entourage des grands officiers et les cabinets des secrétaires d’État au XVI<sup>e</sup> siècle », in Centre de recherche d’histoire et de philologie, *Origines et Histoire des cabinets des ministres*, op. cit., p. 11.

<sup>41</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2017, « Secrétaire d’État », p. 950. Voir aussi Jean Foyer, « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », *Pouvoirs*, op. cit., p. 106.

ils ont obtenu assez d'ascendant sur son esprit pour en venir à lui dicter ce qu'ils devoient transcrire<sup>42</sup> ! »

Quant au chancelier, entre 1598 et 1661, il est systématiquement ministre et « même une manière de vice-roi »<sup>43</sup>. Son rôle éminent dans le gouvernement royal s'explique par ses fonctions de garde des sceaux royaux et de « chef de la justice et de toute la hiérarchie des officiers, chef né des Conseils du roi »<sup>44</sup>. En tant que « voix du prince »<sup>45</sup> et « voix de la loi »<sup>46</sup>, il participe à l'affirmation de la souveraineté royale en matière législative. De surcroît, le chancelier est le « seul ministre inamovible »<sup>47</sup>. Le garde des sceaux est un acteur distinct du chancelier. Simple suppléant, il remplit une partie des attributions du chancelier<sup>48</sup>. Enfin, le contrôleur général des finances apparaît au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, au moment de grandes réformes de l'administration financière<sup>49</sup>. Après la suppression de la charge de surintendant des finances, lors de l'arrestation de Fouquet en 1661, et dès le ministère de Colbert, le contrôleur général succède au chancelier dans le rôle du « ministre essentiel de la monarchie »<sup>50</sup>, position que le détenteur de ce portefeuille conserve jusqu'à la Révolution française<sup>51</sup>. Constituant des rouages essentiels de la monarchie absolue, ces institutions ministérielles ont d'ores et déjà fait l'objet de nombreuses études historiques et juridiques<sup>52</sup>. De même, des travaux importants à

---

<sup>42</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 83.

<sup>43</sup> Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2005, p. 708.

<sup>44</sup> Bernard Barbiche, « De la commission à l'office de la Couronne, : les gardes des sceaux de France du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Bibliothèque de l'école des chartes*, 1993, vol. 151, n° 151-2, p. 359.

<sup>45</sup> Paul Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France. Le roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie*, Paris, Recueil Sirey, 1912, p. 187.

<sup>46</sup> Anne Rousselet-Pimont, *Le Chancelier, « vicaire et lieutenant général du roy sur le fait de la loy », d'après l'œuvre d'Antoine Duprat, Guillaume Poyet et Michel de l'Hospital*, Thèse, Paris II Panthéon-Assas, 2001, p. 543.

<sup>47</sup> Bernard Barbiche, « De la commission à l'office de la Couronne », *Bibliothèque de l'école des chartes*, op. cit., p. 359.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 359.

<sup>49</sup> Jean-Louis Harouel, « Contrôleur général des finances », in *DAR*, p. 333.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 335.

<sup>51</sup> Sur le surintendant et le contrôleur général, voir Michel Antoine, *Le cœur de l'État, Surintendance, contrôle général et intendance des finances, 1552-1791*, Paris, Fayard, 2003 ; Henri de Jouvencel, *Le Contrôleur général des finances sous l'Ancien Régime*, Paris, Librairie de la Société du recueil général des lois et arrêts et du Journal du Palais, 1901. Sur la prédominance du contrôleur général, voir Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press, 1981, p. 29.

<sup>52</sup> Voir notamment Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit. ; Charles Hélion Marie Legendre comte de Luçay, *Des origines du pouvoir ministériel en France, Les secrétaires d'État depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV*, Paris, M. Tardieu, 1881 ; Hélène Michaud, « Aux origines du secrétariat d'État à la Guerre : les « règlements de 1617-1619 » », *RHMC*, t. 19, juillet-septembre 1972, p. 389 à 413 ; Hélène Michaud, *La grande chancellerie et les écritures royales au XVI<sup>e</sup> siècle (1515-1589)*, Paris, PUF, 1967 ; René-Marie Rampelberg, *Le ministre de la Maison du Roi, 1783-1788, Baron de Breteuil*, Paris, Economica, 1975 ; Jean-Pierre Samoyault, *Les bureaux du secrétariat d'État des Affaires étrangères sous Louis XV*, Bibliothèque de la revue d'Histoire diplomatique, Paris, Éditions A. Pedone, 1971 ; Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner, Louis XIV et ses ministres*, Paris, Perrin, 2010.

l'instar de ceux réalisés par Michel Antoine offrent une connaissance approfondie des conseils royaux<sup>53</sup>.

**6. L'opposition au gouvernement des ministres.** Les ministres sont incontestablement – aux yeux d'un contemporain de la III<sup>e</sup> République tel que Maurice Hauriou – des « organes du gouvernement, ils en sont même le rouage essentiel »<sup>54</sup>. Pour autant, cette institution paraît loin d'être indispensable au gouvernement pour un certain nombre d'auteurs de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Selon ces derniers, les fonctions du gouvernement doivent être retirées aux ministres et doivent revenir entre les mains d'une institution concurrente. Les diverses critiques se retrouvent derrière ces deux idées fortes présentant le *gouvernement des ministres* comme un pouvoir concentré entre les mains d'un petit nombre et exercé contre les intérêts de la nation. D'un côté, l'institution ministérielle reposerait sur une vision centralisatrice du pouvoir politique<sup>55</sup>. Or, le phénomène de centralisation connaît de réelles oppositions<sup>56</sup>. L'institution ministérielle, rouage du pouvoir central, est un obstacle à la volonté décentralisatrice présente aussi bien dans le mouvement physiocrate<sup>57</sup>, dans le « libéralisme aristocratique »<sup>58</sup> et « anti-absolutiste »<sup>59</sup> diffusé par les thèses parlementaires (notamment par *l'Esprit des lois*), et chez les partisans de systèmes assimilables au fédéralisme<sup>60</sup>. D'un autre côté, une dichotomie existerait au XVIII<sup>e</sup> siècle entre la nation et le gouvernement. Jean-Jacques Rousseau distingue le peuple souverain et l'État en charge du gouvernement<sup>61</sup>. Dans leur vocabulaire, les Jacobins

---

<sup>53</sup> Voir notamment Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, Genève, Librairie Droz, 1970 ; Jean Barbey, *Être roi, Le roi et son gouvernement en France de Clovis à Louis XVI*, Paris, Fayard, 1992 ; Roland Mousnier, *Le Conseil du roi de Louis XII à la Révolution*, op. cit. ; Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, op. cit. ; François Saint-Bonnet et Yves Sassier, *Histoire des institutions avant 1789*, 5<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, 2015.

<sup>54</sup> Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, Dalloz, 2010, p. 442. De la sorte, Maurice Hauriou oppose la fonction gouvernementale à la simple fonction administrative.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 475.

<sup>56</sup> Sur la question de la centralisation à l'époque révolutionnaire, voir notamment Jean-Pierre Dubois, « Décentralisation, idée révolutionnaire », in Jacques Moreau et Michel Verpeaux (dir.), *Révolution et décentralisation, Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Actes du colloque de Besançon, 14-15 décembre 1989, Paris, Economica, 1992, p. 17 à 24 ; Gérard Sautel, « Centralisation et décentralisation », in Gérard Sautel, *Études d'histoire du droit et de l'administration*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2015, p. 401 à 421.

<sup>57</sup> Voir Anthony Mergey, *L'État des physiocrates : autorité et décentralisation*, Aix-en-Provence, PUAM, Faculté de Droit et de Science Politique, coll. « Collection d'histoire des institutions et des idées politiques », 2010.

<sup>58</sup> Voir notamment, Jean Bart, « Le réveil des prétentions parlementaires à la mort de Louis XIV », *Cahiers Saint-Simon*, n° 27, 1999, Idées d'opposants au temps des *Mémoires*, p. 35 ; Jean-Jacques Chevallier, « Montesquieu ou le libéralisme aristocratique », *Revue internationale de philosophie*, vol. 9, n° 33-34, 1955, p. 330 à 345 ; Denis Richet, « Autour des origines idéologiques lointaines de la Révolution française : élites et despotisme », *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, 24<sup>e</sup> année, n° 1, 1969, p. 1 à 23.

<sup>59</sup> Olivier Tholozan, *Henri de Boulainvilliers, L'anti-absolutisme aristocratique légitimé par l'histoire*, Aix-en-Provence, PUAM, « Collection d'histoire des idées politiques », 1999.

<sup>60</sup> Voir par exemple Billaud-Varenne, *L'Acéphocratie ou le gouvernement fédératif, démontré le meilleur de tous pour un grand Empire, par les principes de la politique et les faits de l'histoire*, Paris 1791.

<sup>61</sup> Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2012, livre III, ch. XII, p. 122.

ont la même tendance à associer le pouvoir législatif à la nation et le pouvoir exécutif au gouvernement. Pourtant, dès 1789, le corps législatif exerce à la fois le pouvoir législatif et une partie de la fonction gouvernementale – notamment grâce au vote du budget de l'État. L'Assemblée nationale née de la transformation des États généraux, le 17 juin 1789, « devint un organe de la nation. Ce jour-là, elle devint en même temps un rouage du gouvernement. Avec la Convention (1792-1793), l'Assemblée devient même le rouage unique du gouvernement<sup>62</sup>. » *A fortiori*, le Comité de salut public parvient, en 1793-1794, à exercer la fonction gouvernementale de manière plus resserrée dans un système parfaitement centralisé<sup>63</sup>. Les ministres, quant à eux, sont bien éloignés du cœur de ce nouveau gouvernement.

**7. La dénonciation du « despotisme ministériel ».** La République des lettres, souhaitant retirer aux ministres la fonction gouvernementale, s'élève contre ce qu'elle nomme le « despotisme ministériel », dont l'origine se trouve principalement dans l'absence de délimitation des pouvoirs. Le despotisme est défini par Montesquieu comme le gouvernement dans lequel « un seul, sans loi et sans règle, entraîne tout par sa volonté et par ses caprices »<sup>64</sup>. Pour Jaucourt, il est également « un gouvernement tyrannique, arbitraire & absolu d'un seul homme »<sup>65</sup>. Certes l'emploi du terme « despotisme » est devenu un lieu commun du second XVIII<sup>e</sup> siècle, mais son association aux ministres devient symptomatique à partir du « coup de force » du chancelier Maupeou contre les parlements en 1771<sup>66</sup>. Le « despotisme ministériel » s'opposerait autant à la république, à la monarchie traditionnelle qu'au « gouvernement des juges ». Les patriotes – quels qu'ils soient – ne peuvent souffrir davantage l'autorité des ministres, perçus comme de simples serviteurs du roi élevés au faîte de l'État royal. L'institution ministérielle n'est qu'un rouage appelé à céder sa place au sein du gouvernement. Ainsi les magistrats rêvent d'occuper leur rôle de conseillers du prince, en se référant aux prétendues origines franques du Parlement ; quelques auteurs rêvent d'une monarchie à grands conseils, telle qu'expérimentée durant la régence de Philippe d'Orléans ; les Jacobins, fidèles aux préceptes rousseauistes, n'admettent qu'une seule volonté légitime : celle de la nation, qui s'exprime par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale. Une autre idée revient : un homme seul

---

<sup>62</sup> Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, op. cit., p. 443.

<sup>63</sup> Voir Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de salut public (6 avril 1793-4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013.

<sup>64</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier-Flammarion, 2011, livre II, ch. I, t. 1, p. 131.

<sup>65</sup> Jaucourt, « Despotisme », in *Encyclopédie*, op. cit., t. 4, p. 886.

<sup>66</sup> Melvin Richter, « Le concept de despotisme et l'abus des mots », *Dix-huitième siècle*, n° 34, 2002, « Christianisme et Lumières », sous la direction de Sylvianne Albertan-Coppola et Anthony McKenna, p. 386.

à la tête de son ministère n'impose que sa volonté personnelle<sup>67</sup>, lorsqu'un organe collégial pourrait représenter la volonté de la nation. Le ministre seul agirait naturellement en despote. La collégialité du gouvernement et de l'administration serait préférable à la « gestion isolée d'un Chef de Département »<sup>68</sup>. D'un côté, un gouvernement collégial permettrait d'améliorer la qualité de la loi grâce aux délibérations tenues en son sein. D'un autre côté, le membre d'une administration collective ne saurait échapper à la surveillance de ses homologues dans sa mission d'exécuter la loi.

**8. Le principe de séparation des pouvoirs, une réponse constitutionnelle au « despotisme ministériel ».** Avec le principe de séparation des pouvoirs, naît l'idée de distinguer les fonctions de l'État, qui serait en quelque sorte « le point de départ de l'aménagement de la structure constitutionnelle »<sup>69</sup>. Une répartition des fonctions entre les organes exécutifs, législatifs et judiciaires suffirait à éviter toute concentration du pouvoir entre les mains des ministres. Dèmeunier, rapporteur du Comité de constitution, expose lui-même dans son premier rapport sur l'organisation du ministère en date du 7 mars 1791, que les racines du « despotisme ministériel » se trouveraient dans l'absence de séparation des pouvoirs<sup>70</sup>.

« Il est impossible – déclare-t-il – de calculer les maux qu'ont faites à la France la confusion des pouvoirs abandonnés aux ministres sous l'ancien régime, la réunion des fonctions qui devaient être séparées, et la séparation de celles qui devaient être réunies : ce désordre, ajoutant aux désordres inséparables des mauvaises Lois, le gouvernement étoit parvenu au point de ne plus avoir pour ressort que des ordres arbitraires pour exécuter des dispositions commandées à l'aventure, et des décisions capricieuses pour remédier au bouleversement occasionné par de prétendues Lois rédigées sans principes et sans règle<sup>71</sup>. »

L'élaboration du principe de séparation des pouvoirs mérite d'être réétudiée à l'aune des critiques portées contre l'institution ministérielle. L'absence d'identification et de délimitation des pouvoirs est à l'origine de l'idée qu'une confusion des pouvoirs se produit au profit des ministres ; là où il n'y a pas de séparation des pouvoirs, il y aurait un « despotisme des ministres ». Dès lors, c'est davantage la nécessité d'encadrer le pouvoir ministériel que celle de restreindre le pouvoir royal qui semble diriger la rédaction d'une Constitution, qui suppose

---

<sup>67</sup> Gérald Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels de la polysynodie et du gouvernement révolutionnaire*, Mémoire de DEA sous la direction de Jean-Louis Harouel, Université Paris II Panthéon-Assas, 1999, p. 6.

<sup>68</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 184.

<sup>69</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique, Tome V, Les régimes politiques*, 3<sup>e</sup> éd. (revue et augmentée), Paris, LGDJ, 1985, p. 297.

<sup>70</sup> Sur cet aspect, voir aussi Albert Larroquette, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, Bordeaux, Imprimerie de l'Université, Y. Cadoret, 1921, p. 7.

<sup>71</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère, fait au nom du comité de constitution, par M. Dèmeunier, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale*, séance du 7 mars 1791, BnF, Le<sup>29</sup>-1332, p. 5.

nécessairement l'établissement d'une séparation des pouvoirs<sup>72</sup>. L'instauration d'un ordre constitutionnel doit apporter une certaine sécurité aux citoyens face au « pouvoir gouvernemental »<sup>73</sup>.

**9. La théorie de la « balance des pouvoirs ».** Si le principe de séparation des pouvoirs est la première des réponses apportées au « despotisme ministériel », les modalités de sa mise en œuvre évoluent tout au long de la Révolution française<sup>74</sup>. Les Constituants conçoivent tout d'abord une séparation coopérative entre les organes. La distribution des fonctions étatiques reposerait sur l'idée de « balance des pouvoirs ». Selon cette dernière, le pouvoir d'un organe se trouve limitée par celui d'un autre organe<sup>75</sup>. Cette conception transparaît dans l'œuvre de Montesquieu et correspond à l'idée que l'opinion publique du XVIII<sup>e</sup> siècle se fait du principe de séparation des pouvoirs. La balance des pouvoirs suppose « une division de la fonction législative entre au moins deux organes qui participent à celle-ci dans le but de l'équilibrer »<sup>76</sup>. Certes, son application par les Constituants ne traduit guère la pensée de Montesquieu<sup>77</sup>, mais certains éléments se rapprochent de sa théorie. À titre d'exemple, grâce à la sanction ou au refus de sanction, le roi est appelé à participer au processus législatif<sup>78</sup>, de même que les ministres qui contresignent les actes royaux. Montesquieu explique que si la puissance exécutrice dispose de la faculté d'empêcher, l'équilibre des pouvoirs ne nécessite pas, en revanche, qu'elle ait la faculté de proposer des lois, car « elle ne saurait entrer dans le débat des affaires »<sup>79</sup>. Le pouvoir d'empêcher de l'Exécutif est nécessaire à la théorie de la balance des pouvoirs, bien qu'elle repose sur « la suprématie de la fonction législative »<sup>80</sup>. Au-delà de cette seule fonction, c'est

---

<sup>72</sup> Michel Troper, « L'interprétation de la déclaration des droits : l'exemple de l'article 16 », *Droits*, n° 8, « La Déclaration de 1789 », 1988, p. 111 à 122 ; Michel Troper, « L'invention de la constitution », in Simone Goyard-Fabre (dir.), *L'État moderne, Regards sur la pensée politique de l'Europe occidentale entre 1715 et 1848*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 2000, p. 135 à 151.

<sup>73</sup> Karen Fiorentino, *La seconde Chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2008, p. 21.

<sup>74</sup> Mario A. Cattenao, « Separazione dei poteri e certezza del diritto nella Rivoluzione francese », in Mario A. Cattenao (dir.), *Diritto e stato nelle filosofia della Rivoluzione francese*, Atti del colloquio internazionale, Milano, 1-3 octobre 1990, Milan, Dott. A. Giuffrè editore, 1992, p. 10.

<sup>75</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. IV, t. 1, p. 293. Selon sa célèbre formule, « il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

<sup>76</sup> Christophe Alonso, *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, p. 190.

<sup>77</sup> Pierre Duclos, *La notion de Constitution dans l'œuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, Paris, Dalloz, 1932, p. 332.

<sup>78</sup> Sur cette problématique, voir Arnaud Le Pillouer, « Le veto suspensif dans “la” Constitution de 1791 », in Denys Béchillon, Pierre Brunet, Véronique Champeil-Desplats et Éric Millard (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 625 à 637.

<sup>79</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. VI, t. 1, p. 302.

<sup>80</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Anthologie du droit », 2015, p. 121.



l'ensemble des attributions gouvernementales qui sont distribuées entre l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif. En théorie, il est vrai que « le gouvernement ne s'exerce pas par le pouvoir d'un organe unique, mais par l'intermédiaire de plusieurs institutions »<sup>81</sup>. Jusqu'à l'établissement du gouvernement révolutionnaire, il n'existe pas d'organe spécialement chargé de gouverner, et ce sont divers organes exécutifs et législatifs qui peuvent exercer une fonction gouvernementale<sup>82</sup>.

**10. Le glissement vers une séparation du gouvernement et de l'administration.** La séparation des pouvoirs aurait pu s'arrêter à cette collaboration prévue par la Constitution du 3 septembre 1791<sup>83</sup>. Or les Jacobins, qui préfèrent Rousseau à Montesquieu<sup>84</sup>, optent pour la spécialisation des fonctions aux dépens de la balance des pouvoirs<sup>85</sup>. En vertu de cette conception, chaque organe exerce seul une fonction et ne peut « s'immiscer dans l'exercice des autres fonctions, qui sont accomplies par d'autres organes »<sup>86</sup>. Ainsi, « le pouvoir législatif est cantonné dans l'œuvre législative et le pouvoir exécutif dans son rôle d'exécution des lois, avec pour principe sous-jacent une hiérarchisation de ces fonctions impliquant une subordination de l'exécutif au législatif »<sup>87</sup>. Les assemblées révolutionnaires souhaitent prendre l'intégralité des décisions et soumettre le pouvoir exécutif à ses volontés. De telle sorte que si le corps législatif légifère par décrets, le conseil des ministres doit procéder à une exécution mécanique. En accaparant le pouvoir politique, l'assemblée agit en véritable gouvernement. *A contrario*, le pouvoir exécutif devient une simple institution administrative. Avec cette spécialisation empêchant le pouvoir exécutif de s'immiscer dans les domaines de compétence du pouvoir législatif, les ministres sont complètement dépossédés de la fonction gouvernementale. *A fortiori*, lors de l'instauration du gouvernement révolutionnaire, « les pouvoirs publics s'orientent progressivement vers un affaiblissement du dogme de la séparation des pouvoirs et

---

<sup>81</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, Paris, Albert Mecheleinck, 1932, p. 109.

<sup>82</sup> Pierre Serrand, *L'acte de gouvernement (Contribution à la théorie des fonctions juridiques de l'État)*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1996, p. 454.

<sup>83</sup> Voir Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2010, p. 11.

<sup>84</sup> Sur le jacobinisme et les idées de Rousseau, voir Julien Boudon, *Les Jacobins, Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2006. Sur Rousseau et le pouvoir exécutif, voir Blaise Bachofen, « La notion d'exécution chez Rousseau. Une psychopathologie du corps politique », *RFHIP*, n° 34, 2<sup>e</sup> sem. 2011, p. 275 à 298.

<sup>85</sup> Sur ces deux notions, voir Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, *op. cit.* Dans la seconde partie de sa thèse, Michel Troper associe en effet la balance des pouvoirs à l'expérience constitutionnelle de 1791 (Titre I), tandis que la séparation absolue des pouvoirs est illustrée par la période conventionnelle et directoriale (Titre II). Voir également Jacques Chevallier, « La séparation des pouvoirs », Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'étude des 16-17 mars 1989, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, 1990, p. 121-122.

<sup>86</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>87</sup> Christophe Alonso, *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, *op. cit.*, p. 189.

vers une accentuation du contrôle de l'assemblée sur l'ensemble des fonctions étatiques »<sup>88</sup>. En réalité, la nouvelle séparation qui prévaut chez les Jacobins correspond à une dissociation du gouvernement et de l'administration. Le partage de la fonction gouvernementale entre députés et membres du pouvoir exécutif, selon la Constitution de 1791, ne satisfait pas leurs attentes. L'intégralité de la fonction gouvernementale doit revenir au corps législatif, tandis que les détails de l'administration sont abandonnés aux membres du Conseil exécutif. Les Jacobins « ne séparent plus gouvernement et législateur. Ils se focalisent sur la distinction de l'administration et du gouvernement. La première subordonnée au second ; lequel coïncide avec les organes du pouvoir central chargés de la direction des affaires publiques<sup>89</sup>. »

**11. Administrer, exécuter et gouverner.** Traditionnellement, le rôle du pouvoir appelé exécutif est loin de se cantonner à une « modeste tâche d'exécution »<sup>90</sup>. L'exemple des ministres démontre la diversité des fonctions que peut être amené à remplir l'Exécutif. Compte tenu de la diversité de son activité, le pouvoir exécutif recouvre une fonction gouvernementale et une fonction administrative<sup>91</sup>. La première est une manifestation de « la puissance étatique dans toute sa plénitude, créatrice, autonome et inconditionnée »<sup>92</sup>, lorsque la seconde embrasse « des activités où ne se traduit qu'une puissance dérivée, secondaire et subordonnée »<sup>93</sup>. En effet, la « fonction gouvernementale règle les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique de l'État ou les grands intérêts nationaux, alors que la fonction administrative a la charge de faire régner l'ordre public en appliquant les lois et de pourvoir à l'utilité publique par la gestion des services publics »<sup>94</sup>. Dans sa *Contribution à la théorie générale de l'État* parue pour la première fois en 1920, Carré de Malberg affirme qu'il « est bien certain que le droit public français envisage l'administration comme une fonction d'ordre exécutif »<sup>95</sup>. Les notions de fonction gouvernementale et de fonction administrative sont la traduction juridique de ce que Cambon appelle « la partie délibérative »<sup>96</sup> et « la partie d'administration »<sup>97</sup>, termes par lesquels il oppose, lors de la séance du 3 avril 1793, l'activité gouvernementale du Comité de salut public à l'administration exercée par le Conseil exécutif provisoire. La première

<sup>88</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 55.

<sup>89</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 251.

<sup>90</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 5, p. 306.

<sup>91</sup> Voir Pierre Serrand, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum*, n° 4, « Science du droit et démocratie », juillet 2010.

<sup>92</sup> *Ibid.*, t. 5, p. 312.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Jean-Paul Valette, *Le pouvoir exécutif depuis la Révolution française*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 33.

<sup>95</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, t. 1, p. 465.

<sup>96</sup> *AP*, t. 61, p. 278, séance du 3 avril 1793, Cambon.

<sup>97</sup> *Ibid.*

correspond aux attributions diplomatiques, militaires et financières ; la seconde à la gestion des affaires courantes ou à l'exécution *stricto sensu* de la loi. Dans un article publié en 1937, Boris Mirkine-Guetzévitch distingue également la fonction gouvernementale de l'exécution stricte :

« Gouverner, ce n'est pas seulement exécuter des lois ; gouverner, c'est donner une impulsion à la vie politique du pays, prendre des initiatives, proposer au parlement de voter des lois, faire des nominations, commencer des poursuites judiciaires. Dans la notion de gouvernement, il y a, bien entendu, une exécution des lois, mais c'en est seulement une partie<sup>98</sup>. »

En bref, « gouverner c'est d'abord légiférer »<sup>99</sup>, tandis qu'exécuter « c'est administrer, ce n'est pas gouverner »<sup>100</sup>. La fonction administrative résiderait donc dans l'exécution des lois par des agents subordonnés<sup>101</sup>. Et pour cause : le principe de cette distinction repose sur le fait que « l'administration est soumise au gouvernement »<sup>102</sup>. La trilogie administrer, exécuter et gouverner recouvre l'ensemble des fonctions dévolues aux ministres. En d'autres termes, il est possible de répertorier les fonctions des ministres en trois grandes catégories : l'exécution de la loi, l'administration d'un domaine d'activités et le maintien de la sûreté de l'État. Si les deux premières sont manifestement des tâches de l'administration, la dernière est, en vertu de son importance politique, de nature gouvernementale.

**12. La fonction exécutive.** La formation de la loi ne peut revenir qu'à l'organe représentant la volonté générale<sup>103</sup>. Puisque la fonction représentative est propre à l'Assemblée<sup>104</sup>, en aucune manière les ministres ne pourraient prétendre légiférer. Les Jacobins refusent que les ministres puissent bénéficier de la qualité de représentant que leur conférerait notamment la mise en place d'un Conseil électif comme celui qui est imaginé par les Girondins en février 1793. De la même manière, si les ministres ne sont pas choisis parmi les députés, c'est bien pour éviter qu'ils

<sup>98</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, n° 6, 1937, p. 53.

<sup>99</sup> Georges Burdeau, « La fonction gouvernementale », in Georges Burdeau, *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, Paris, LGDJ Diffuseur, Éditions Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2011, p. 157.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 5, p. 362.

<sup>102</sup> Francis de Baecque, *L'administration centrale de la France*, Paris, Armand Colin, coll. « U », série droit public interne, 1973, p. 13.

<sup>103</sup> Sur cette notion, voir Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Recueil Sirey, 1931 ; Laurent Robert-Wang, « Volonté générale », in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1531 à 1534.

<sup>104</sup> Sur la théorie de la représentation, voir Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris, Bruxelles Mont Saint-Aignan, LGDJ, Bruylant, Publications de l'Université de Rouen, coll. « La pensée juridique », 2004. Voir aussi Pierre Brunet, « La notion de représentation sous la Révolution française », *AHRF*, n° 328, avril-juin 2002, « La Révolution et le droit », p. 27 à 45 ; Stéphane Rials, « Constitutionnalisme : souveraineté et représentation (La représentation : continuité ou nécessité) », in Association Française des Constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'étude des 16-17 mars 1989, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, 1990, p. 49 à 69.

bénéficient du statut de représentant de la nation. Conformément au principe de séparation des pouvoirs, les ministres sont chargés du pouvoir exécutif. Il faut comprendre ici la fonction exécutive dans son acception la plus restreinte et la plus littérale et non comme l'ensemble des compétences de l'organe exécutif<sup>105</sup>. Selon la théorie rousseauiste, le pouvoir exécutif ne consiste qu'en une simple action physique donnant une effectivité aux décisions adoptées par la volonté générale<sup>106</sup>. Tous ses actes ne peuvent avoir d'autres visées que l'application de la loi. Michel Verpeaux affirme, dans sa thèse relative au pouvoir réglementaire, que ce pouvoir « ne peut naître, dans un système politique sacralisant la loi, que par l'exécution de celle-ci »<sup>107</sup>. En effet, « si le pouvoir exécutif n'est qu'une force, il ne peut prendre de véritables décisions »<sup>108</sup>. Non seulement les ministres ne peuvent participer à la formation de la loi, mais ils ne disposent pas non plus d'un pouvoir réglementaire autonome. Les actes juridiques qu'ils émettent ne peuvent pas être décisifs ; ils ne peuvent pas affecter l'ordonnement juridique. Le raisonnement de Rousseau amène à constater que la loi, « réunissant l'universalité de la volonté »<sup>109</sup>, est un « acte de souveraineté »<sup>110</sup>, tandis que les actes pris pour leur application sont des « actes de magistrature »<sup>111</sup>. Comme le déclare le Constituant Nicolas Bergasse, il faut que le pouvoir exécutif « ne puisse agir qu'en vertu de la loi, et qu'il n'y ait aucune circonstance où il soit forcé d'agir hors des limites de la loi »<sup>112</sup>. Carré de Malberg délivre à ce sujet une analyse limpide : « La puissance législative est la volonté déterminante, la puissance exécutive n'est que la force mise au service de cette volonté »<sup>113</sup>. Le pouvoir exécutif n'est donc que le « ministre »<sup>114</sup> de cette volonté, tandis que « le pouvoir législatif par lequel s'exprime la volonté générale est un pouvoir supérieur et même suprême »<sup>115</sup>. Le ministre est un simple serviteur de la nation, laquelle se trouve représentée par ce pouvoir législatif suprême. La fonction exécutive est par essence liée et subordonnée à la fonction législative<sup>116</sup>. Le pouvoir exécutif ne doit en

<sup>105</sup> Michel Troper, « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *RFHIP*, n° 34, 2<sup>e</sup> sem. 2011, p. 301.

<sup>106</sup> Rousseau, *Du contrat social*, op. cit., livre III, ch. I, p. 91.

<sup>107</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1991, p. 102. Voir aussi Michel Verpeaux, « Pouvoir réglementaire », in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1177 à 1180.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>109</sup> Rousseau, *Du contrat social*, op. cit., livre II, ch. VI, p. 73.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 41.

<sup>112</sup> Nicolas Bergasse, *Discours de M. Bergasse, sur la manière dont il convient de limiter le pouvoir législatif & le pouvoir exécutif dans une monarchie*, 1789, BnF, 8-LE29-204, p. 6.

<sup>113</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., t. 2, p. 10.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Georges Vedel, « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », *RFDA*, septembre-octobre 1990, p. 699.

<sup>116</sup> Marco Fioravanti, *Le potestà normativa del governo, Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, Rome, Giuffrè editore, Università degli studi di Roma "Tor Vergata", Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza,

aucune manière porter atteinte à la pureté de la loi établie par le corps législatif. De cette manière, il n'y aurait plus un pouvoir exécutif mais bel et bien une fonction exécutive<sup>117</sup>. C'est selon ces principes que les Constituants insèrent « dans l'ordre constitutionnel la compétence exécutive de *dire le droit* sans y concevoir autre chose que de l'appliquer »<sup>118</sup>. Les plaintes réitérées des Assemblées constituante et législative en raison de la mauvaise exécution des lois par les ministres conduisent la Convention nationale à remettre aux Comités de salut public, de sûreté générale et de législation « la capacité de prendre des actes d'exécution des décrets et d'adopter des mesures ayant pour objet de faire exécuter leurs propres décisions »<sup>119</sup>. Après l'instauration du gouvernement révolutionnaire le 14 frimaire an II (4 décembre 1793), les ministres ne sont plus chargés que de surveiller la bonne exécution des lois par les corps administratifs et les tribunaux.

**13. La fonction administrative.** Jusqu'au début de la Révolution française, les différents secrétaires d'État sont chargés de la correspondance avec les administrations des diverses provinces du royaume. Il est possible d'identifier à partir du règne d'Henri II une « division presque quadripartite »<sup>120</sup> de l'administration des provinces entre les quatre secrétaires d'État, semblables à « quatre ministres de l'Intérieur »<sup>121</sup>. Toutefois, une spécialisation administrative par département apparaît au début du XVII<sup>e</sup> siècle<sup>122</sup>, en raison « des difficultés survenues entre les titulaires des divers “départements”, faute d'une délimitation suffisamment stricte »<sup>123</sup>. Depuis 1589, un secrétaire d'État est spécialement chargé de la correspondance avec l'étranger<sup>124</sup>, tandis que le secrétariat d'État à la Maison du Roi étend son activité administrative à un très large champ de domaines relevant des affaires intérieures<sup>125</sup>. Depuis 1617, des

---

Nuova Serie, n° 35, p. 38. Voir aussi Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 160 ; Marcel Gauchet, *La Révolution des pouvoirs, La souveraineté, le peuple et la représentation, 1789-1799*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 1995, p. 15.

<sup>117</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 7.

<sup>118</sup> Thibault Desmoulins, *L'arbitraire, Histoire et théorie, Le pouvoir de surmonter l'indétermination de l'Antiquité à nos jours*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2018, p. 401.

<sup>119</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 77.

<sup>120</sup> René-Marie Rampelberg, « Secrétaire d'État de la Maison du roi », in *DAR*, p. 1135.

<sup>121</sup> Charles Frostin, « L'organisation ministérielle sous Louis XIV : cumul d'attributions et situations conflictuelles (1690-1715) », *RHD*, 1980, p. 211.

<sup>122</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, op. cit., p. 25. Les auteurs évoquent « une spécialisation des fonctions gouvernementales ».

<sup>123</sup> Hélène Michaud, « Aux origines du secrétariat d'État à la Guerre : les “règlements” de 1617-1619 », *RHMC*, op. cit., p. 399.

<sup>124</sup> Jean Béranger, « Secrétaire d'État des affaires étrangères », in *DAR*, p. 1142.

<sup>125</sup> René-Marie Rampelberg, « Secrétaire d'État de la Maison du roi », in *DAR*, p. 1136 à 1140. Ces domaines sont répertoriés par René-Marie Rampelberg, il s'agit des Lettres, sciences, arts et spectacles, des affaires ecclésiastiques, des affaires de la Religion prétendue réformée, des grâces accordées en Conseil et de la participation à l'exercice de la justice retenue, du maintien de la paix et de la sécurité, de la santé publique et de

règlements ont « progressivement défini un département de la Guerre »<sup>126</sup>. Enfin, un secrétariat d'État de la Marine est spécialement créé en 1669 pour assurer la « Direction des affaires maritimes du royaume »<sup>127</sup>. La fonction de ministre implique donc l'administration des affaires d'un département. Cette administration repose sur des actes d'une importance secondaire, par opposition aux décisions gouvernementales. L'activité administrative des ministres doit par conséquent se conformer à la politique mise en place par le gouvernement. Il peut s'agir, par exemple, d'une gestion des subsistances, de l'organisation de la fabrication des armes, de la mise en place des nouvelles juridictions ou de la détermination de l'assiette des impôts. Néanmoins, les Constituants confondent dans la fonction administrative deux activités distinctes : l'administration active et une fonction juridictionnelle en matière administrative<sup>128</sup>. Selon la Constitution de 1791, le Conseil des ministres, en tant qu'organe collectif<sup>129</sup>, a ainsi connaissance du contentieux administratif en matière d'impositions indirectes. Enfin, en ce qui concerne les finances et le budget de l'État, les ministres de l'époque révolutionnaire n'accomplissent que des tâches d'exécution et d'administration. Depuis leur convocation, il apparaît clairement que les États généraux sont compétents pour voter les impôts et le budget de l'État, c'est-à-dire pour gouverner les finances. Seul le corps législatif peut décider d'allouer une somme aux ministres afin de répondre aux besoins de l'administration.

**14. Les fonctions relatives à la sûreté de l'État.** Dans son *Traité du gouvernement civil*, John Locke distinguait, à côté des pouvoirs législatif et exécutif, une troisième puissance consistant à « ménager les *intérêts de l'État*, au regard des gens de dehors et des autres sociétés »<sup>130</sup>. L'expression « pouvoir fédératif »<sup>131</sup> lui sert à désigner cette fonction que nous pourrions dénommer fonction diplomatique. Locke affirme que cette fonction doit être exercée par le détenteur du pouvoir exécutif<sup>132</sup>. Dans le même sens, Montesquieu considère qu'il existe

---

l'assistance, de l'aménagement urbain et des travaux publics, des cours souveraines et états provinciaux, enfin de l'administration municipale parisienne et provinciale.

<sup>126</sup> Jean Chagniot, « Secrétaire d'État de la Guerre », in *DAR*, p. 1133. Voir aussi Hélène Michaud, « Aux origines du secrétariat d'État à la Guerre : les "règlements" de 1617-1619 », *RHMC*, t. 19, n° 3, juillet-septembre 1972, p. 393.

<sup>127</sup> Daniel Dessert, « Secrétaire d'État de la Marine », in *DAR*, p. 1140.

<sup>128</sup> Voir Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Anthologie du droit », 2015.

<sup>129</sup> Malgré l'existence d'un organe collectif, la Constitution de 1791 n'établit pas la solidarité des ministres, qui apparaîtra dans une réforme du 23 juillet 1792.

<sup>130</sup> John Locke, *Traité du gouvernement civil*, Paris, Flammarion, 2<sup>e</sup> éd. corrigée, 1992, ch. XII, p. 252.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*

une « puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens »<sup>133</sup>. En vertu de cette puissance, le prince « fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions »<sup>134</sup>. L'armée doit donc dépendre de la puissance exécutrice<sup>135</sup>. Pendant le règne de Louis XIV, le roi commence à élaborer en collaboration avec les bureaux du secrétariat d'État de la Guerre « les plans de campagnes »<sup>136</sup>. L'immixtion des ministres dans le gouvernement des affaires diplomatiques et militaires se produit afin de conseiller le roi dans l'exercice de ces fonctions primordiales. Leur monopole sur ces questions gouvernementales est perçu comme une marque d'absolutisme<sup>137</sup>. En dépit de l'opinion des patriotes suivant laquelle seule la nation, par le biais de ses représentants, doit détenir le droit de la guerre et de la paix, l'Assemblée constituante décide le 22 mai 1790 que le pouvoir exécutif conservera partiellement l'exercice des fonctions gouvernementales relatives à la sûreté de l'État. Ainsi, le roi dispose du droit de déclarer la guerre ou de faire la paix, de signer les traités et de diriger les forces armées ; et, de fait, il peut toujours en déléguer l'exercice à ses ministres des Affaires étrangères, de la Guerre ou de la Marine. Cependant, ce décret confie au corps législatif un contrôle de l'activité diplomatique, dans la mesure où il pourra ordonner à l'exécutif de cesser les hostilités et engager la responsabilité des ministres. L'exécutif et le législatif prennent donc, conformément au principe de la balance des pouvoirs, une part dans la fonction diplomatique et militaire. Il est d'ailleurs observable que « dans toutes les constitutions françaises, [...] la direction des relations extérieures est assurée par la collaboration de deux organes, qui devraient être spécialisés, selon ce principe, l'un dans la fonction législative, l'autre dans la fonction exécutive »<sup>138</sup>. Le rôle diplomatique joué par le Conseil des ministres et plus spécifiquement par le département des Affaires étrangères apparaît d'une importance capitale. Depuis son institution en 1589, le secrétaire d'État des Affaires étrangères s'inclinait devant la compétence du Conseil d'État ; mais, à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, il devient systématiquement un membre du

---

<sup>133</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. VI, t. 1, p. 294. Sur la distinction des deux puissances exécutives, voir Guillaume Bacot, « La notion d'exécution chez Montesquieu », *RFHIP*, n° 34, 2<sup>e</sup> sem. 2011, p. 253 à 273. La sûreté extérieure de l'État est expressément visée, voir p. 255.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 303. Montesquieu estime que l'armée « méprisera toujours un sénat, et respectera ses officiers. Elle ne fera point cas des ordres qui lui seront envoyés de la part d'un corps composé de gens qu'elle croira timides, et indignes par-là de lui commander. Ainsi, sitôt que l'armée dépendra uniquement du corps législatif, le gouvernement deviendra militaire. »

<sup>136</sup> Jean Chagniot, « Secrétaire d'État de la Guerre », in *DAR*, p. 1134. En réalité, la « spécialisation des bureaux était alors une chose acquise, malgré quelques chevauchements avec les Affaires étrangères quand Choiseul cumula les deux ministères ».

<sup>137</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense et des départements ministériels militaires*, Le Prouet, 87350 Panazol, Charles Lavauzelle, 2001, p. 19.

<sup>138</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 36.

Conseil, lequel commence à se spécialiser dans les affaires diplomatiques<sup>139</sup>. Dans un *Mémoire* de 1784, Hennin, directeur du département des Affaires étrangères sous Vergennes<sup>140</sup>, écrit qu'au sein du Conseil d'État, « c'est ce ministre qui fait lecture des dépêches et des mémoires sur lesquels il faut statuer et qui propose tout ce qui tend au bien du service du Roy dans cette partie »<sup>141</sup>. L'organisation ministérielle de 1791 ne modifiant pas réellement le rôle du ministre des Affaires étrangères, les membres de l'Assemblée législative décident d'élaborer un régime de responsabilité spécifique pour le ministre des Affaires étrangères. Par ailleurs, ce dernier conserve l'exercice d'une fonction diplomatique au-delà du 10 août. Son autonomie fait en l'occurrence figure d'« anomalie »<sup>142</sup>. De même, le Conseil exécutif provisoire est toujours compétent pour les nominations militaires, tandis que le ministre de la Guerre continue de jouer un rôle prépondérant dans l'administration de son département, jusqu'à l'appropriation de cette fonction de défense de l'État par le Comité de salut public qui se trouve habilité « à prendre, dans les circonstances urgentes des mesures de défense générale extérieure et intérieure »<sup>143</sup>. Le rattachement de cette fonction diplomatique au Conseil du roi entre en contradiction avec la nature subordonnée du pouvoir exécutif *lato sensu*. Il relève d'une fonction exécutive *latissimo sensu*, c'est-à-dire d'une véritable fonction gouvernementale<sup>144</sup>, que les membres des assemblées révolutionnaires accaparent progressivement.

**15. Le temps des *ministres-exécutants*.** À partir de 1793, l'institution ministérielle est cantonnée dans des activités purement administratives. Exercée par l'intermédiaire d'une institution totalement inféodée au corps législatif, la fonction administrative « apparaît comme une tâche servile, comme une activité étroitement enchaînée, ne comportant aucun pouvoir propre d'initiative ou d'appréciation, et même, à bien dire, elle ne consiste aucunement en actes de volonté »<sup>145</sup>. C'est pour cette raison que les ministres se réfèrent toujours aux principes constitutionnels et aux injonctions de l'Assemblée pour justifier leurs actes. Leur administration doit impérativement être conforme à la volonté nationale exprimée par l'institution gouvernementale. Aucune considération personnelle ou partisane ne peut dicter les principes de leur conduite. Mais, peu à peu, les Conventionnels décident que la fonction administrative

<sup>139</sup> Jean-Pierre Samoyault, *Les bureaux du secrétariat d'État des Affaires étrangères op. cit.*, p. 22.

<sup>140</sup> Voir Henri Doniol, *Politiques d'autrefois, Le comte de Vergennes et P. M. Hennin, Directeur au département des Affaires étrangères, Membre libre de l'Académie des Inscriptions et belles-lettres, 1749-1787*, Paris, Armand Colin, 1898.

<sup>141</sup> Jean-Pierre Samoyault, *Les bureaux du secrétariat d'État des Affaires étrangères op. cit.*, p. 22-23.

<sup>142</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement, op. cit.*, p. 75.

<sup>143</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 33, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793, art. 3.

<sup>144</sup> Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 39<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, 2018, p. 146.

<sup>145</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État, op. cit.*, t. 1, p. 466.



doit également revenir au corps législatif. Le décret instituant le Comité de salut public le 6 avril 1793 dispose qu'il « sera chargé de surveiller et d'accélérer l'action de l'administration confiée au conseil-exécutif-provisoire »<sup>146</sup>. Certains membres du Comité administrent eux-mêmes les affaires relevant d'un département ministériel. La dépossession des ministres s'amplifie encore lorsque le gouvernement révolutionnaire met en place, entre octobre 1793 et mars 1794, plusieurs commissions spécialisées dans l'administration des subsistances, des armes et poudres, ou des travaux publics. La fonction administrative se trouve dispersée entre ces commissions et les membres du Conseil exécutif. L'activité administrative du Conseil exécutif provisoire n'étant plus que résiduelle, le maintien des ministres ne semble plus avoir de raison d'être. L'institution ministérielle perd également sa fonction d'exécution des lois en vertu du décret du 14 frimaire an II qui crée une commission pour l'envoi des lois. La Révolution française produit ainsi jusqu'en 1795 un affaiblissement paroxystique des fonctions de ministres. À cette époque, un ministre est un agent nommé et révoqué par le roi, puis par la Convention nationale, qui exerce, en sa qualité de membre du pouvoir exécutif, des fonctions relatives à l'exécution de la loi, à l'administration des affaires de son département, dont la responsabilité pénale – et non politique – peut être engagée par le corps législatif. Le ministre n'est donc plus le « conseiller du roi », mais un « agent du pouvoir exécutif », terminologie en vigueur à l'époque révolutionnaire. Au cœur d'un conflit de répartition de ces fonctions entre les différents organes constitués, l'institution ministérielle est dépossédée de ses attributions gouvernementales. Le ministre n'est plus un *gouvernant* mais un *exécutant*. Ce sont les membres des comités de gouvernement de la Convention nationale qui deviennent ce que l'on pourrait nommer des *ministres-gouvernants*, même si, contrairement à de vrais ministres, ils ne sont ni membres du pouvoir exécutif et ni responsables devant le corps législatif. De fait, la direction du gouvernement par les organes du pouvoir législatif entraîne l'obsolescence de l'institution ministérielle et invite les contemporains à en imaginer de nouvelles, destinées à occuper la place de ce rouage de l'administration. Sa disparition le 1<sup>er</sup> avril 1794 résulte d'une interprétation radicale du principe de séparation des pouvoirs, qui conduit le Conseil exécutif à devenir un organe sans véritable pouvoir. Toute cette période de transition constitue un cas critique à l'aune duquel il est pertinent de s'interroger sur les caractéristiques intemporelles de cette institution. En relevant quels sont les principes d'organisation et les fonctions immuables d'un ministre dans cette période critique, il est alors possible de poser les bases d'une définition. Il convient, dans cette optique, de borner la présente étude à la période comprise entre 1789 et

---

<sup>146</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 33, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793, art. 2.

1795. En rétablissant des ministres, la Constitution de l'an III ouvre en effet une nouvelle phase historique pour l'institution, bien qu'elle demeure dans un rôle subalterne jusqu'à l'introduction du parlementarisme en France lors de la Restauration.

**16. L'exclusion de l'étude des bureaux ministériels.** Les infrastructures des ministères de l'époque révolutionnaire ont fait l'objet de quelques études, mais une grande partie d'entre elles date du XIX<sup>e</sup> siècle ou de la première moitié du siècle suivant<sup>147</sup>. L'historiographie de cette époque est davantage centrée sur les questions institutionnelles que ne le sera celle du XX<sup>e</sup> siècle qui se consacre davantage aux problématiques économiques et sociales. La seconde partie du XX<sup>e</sup> et le début du XXI<sup>e</sup> siècle livre malgré tout quelques ouvrages de référence<sup>148</sup>, notamment ceux publiés par les presses universitaires d'Oxford<sup>149</sup>, qui sont avant tout axés sur l'observation des bureaux ministériels, l'activité des commis, l'influence des entourages, autant de perspectives qu'il serait superfétatoire de développer à nouveau.

**17. L'étude accessoire de la responsabilité ministérielle.** Un autre sujet connexe est abondamment traité par la doctrine juridique : la question de la responsabilité ministérielle. De nombreuses études remarquables, tout particulièrement celle de Nathalie Havas sur *La responsabilité ministérielle en France*<sup>150</sup>, l'ouvrage collectif publié sous la direction des professeurs Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer *La responsabilité des gouvernants*<sup>151</sup>, ou le très riche article de Vida Azimi : « Aux origines de la responsabilité ministérielle »<sup>152</sup>, semblent

---

<sup>147</sup> Voir notamment Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte, Ministre de la guerre en l'an II*, Paris, Librairie Ch. Poisson, 1946 ; Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792, Servan et Pache (10 août 1792 – 2 février 1793)*, Thèse, Paris, 1921 ; Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, Paris, 1877.

<sup>148</sup> Voir notamment Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Revue Administration, Paris, La Documentation française, 1993 ; Vida Azimi, « Les premiers commis de la marine au XVIII<sup>e</sup> siècle », *RHD*, 2003/4, p. 503 à 525 ; Edith Bernardin, *Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur (1792-1793)*, Paris, Société des Études Robespierriennes, 1964 ; Pascal Durand-Barthez, *Histoire des structures du Ministère de la Justice (1789-1945)*, Paris, PUF, 1973 ; Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages, Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2015 ; Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution, Les employés du ministère de l'Intérieur sous la Première République (1792-1800)*, Paris, Édition du CTHS, 1996 ; Dominique Margairaz, « La figure de l'exécutif pendant les deux ministères Neufchâteau », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2002, p. 81 à 99 ; Olivier Schrameck, *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1995 ; Jean-Philippe Zanco, *Le ministère de la marine sous le Second Empire*, Thèse, Université des sciences sociales Toulouse I, 1997.

<sup>149</sup> Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State, Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, Oxford, Clarendon press, 1995 ; Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy*, *op. cit.*

<sup>150</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Ve République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011.

<sup>151</sup> Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

<sup>152</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Pratiat (Coordination), *1791, La première Constitution*

*a priori* rendre superflue une nouvelle histoire de la responsabilité ministérielle sous la Révolution française<sup>153</sup>. De même, des thématiques accessoires à la question de la responsabilité, telle que la reddition de leurs comptes par les ministres ou la formalité du contreseing sur les actes royaux, ne peuvent être longuement développés sans paraphraser quelques-uns de ces travaux<sup>154</sup> et ne participent pas directement à la démonstration de notre thèse. Afin de compléter la doctrine existante, l'approche de la présente étude consistera à contextualiser la mise en œuvre de la responsabilité des ministres pour démontrer une instrumentalisation visant à retirer au pouvoir exécutif ses attributions gouvernementales. En outre, les ouvrages mentionnés n'abordent la période conventionnelle qu'à partir des projets constitutionnels girondin et montagnard. La pratique instituée par la Convention nationale se révèle pourtant intéressante. La responsabilité ministérielle n'étant pas employée, le corps législatif se dote d'un pouvoir de révocation discrétionnaire. La question de la responsabilité doit aussi être réétudiée dans la perspective d'une élection au suffrage direct des ministres, laquelle figure dans plusieurs projets constitutionnels.

**18. Le désintérêt de l'histoire constitutionnelle pour l'institution ministérielle.** De nombreuses études présentent les pouvoirs exécutif et législatif à travers le prisme des

---

française, Actes du colloque de Dijon, 26 et 27 septembre, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Paris, Economica, 1993, p. 217 à 269.

<sup>153</sup> À ces trois ouvrages de référence, nous pouvons ajouter les travaux suivants : Daniel Amson, « La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958 », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000, p. 31 à 60 ; Robert Badinter (dir.), *Les ministres devant la justice*, Paris, Actes SUD/AFHJ, 1997 ; Pierre-Aristide Crayssac, *De la responsabilité des ministres en droit français*, Bordeaux, Cadoret, 1890 ; Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Paris, LGDJ, 1968 ; Louis Ferstel, *Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France de 1789 à nos jours*, Paris, May, 1899 ; Laurent Fonbaustier, *Modèles ecclésiologiques et droit constitutionnel. L'institution de la responsabilité des gouvernants*, Thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1998 ; Guy Jamin, *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, Paris, Imprimerie Henri Jouve, 1908 ; Adolphe Lair, *Des hautes cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Paris, Thorin, 1889 ; Francique Perrin, *De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France, Depuis la chute de l'ancien régime jusqu'à nos jours*, Thèse, Grenoble, Allier Frères, 1900 ; Michel Popesco, *La responsabilité pénale des ministres devant la Haute-Cour de justice en France*, Bordeaux, Imprimerie-librairie de l'Université, 1933 ; Marcel Sousse, « La protection politique et pénale des gouvernants » in Philippe Ségur (dir.), *La protection des pouvoirs constitués, Chef de l'État, ministres, parlementaires, juges*, ouvrage réalisé sous l'égide du Centre d'Études et de Recherches sur les Transformations de l'Action Publique, Université Via Domitia de Perpignan, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 51 à 104.

<sup>154</sup> Nous pensons tout spécifiquement à Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), *1791, La première Constitution française*, op. cit. ; Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit. ; Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit.

constitutions de 1791<sup>155</sup> et 1793<sup>156</sup>. Cependant, les ouvrages relatifs au pouvoir exécutif concernent essentiellement l'institution royale pour la période 1789-1792 et le Comité de salut public pour la période 1792-1795, toujours au détriment des ministres. Parmi une très riche bibliographie, seul un très court article est spécifiquement dédié à l'institution ministérielle pour la période 1789-1794<sup>157</sup>. Le constat est identique quant aux travaux consacrés au pouvoir exécutif sur une période historique très étendue<sup>158</sup>. Une seule thèse, soutenue en 1955, concerne la structure ministérielle, mais elle ne comporte que quatre pages relatives à l'époque révolutionnaire<sup>159</sup>. D'autres thèses de droit public abordant la question des ministres existent, mais elles se limitent à l'étude la V<sup>e</sup> République<sup>160</sup>. En raison de la suprématie de la fonction législative pendant les cinq premières années de la Révolution, les assemblées ont fait l'objet d'un nombre beaucoup plus important de travaux universitaires<sup>161</sup>. Si une nouvelle étude du

<sup>155</sup> Parmi les études relatives à la Constitution de 1791 : Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), *1791, La première Constitution française*, op. cit. ; Jean Collas, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, Thèse, Dijon, Imprimerie régionale, 1906, BnF, L 1.1-MFC / MFICHE 8-LE3-336 ; François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine. La Constitution de 1791*, Paris, Fayard, 1996 ; Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit. ; Albert Larroquette, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, op. cit.

<sup>156</sup> Pour la Constitution du 24 juin 1793, voir notamment Alphonse Aulard, « La Constitution de 1793 », *La Révolution française*, juillet-décembre 1899, t. 37, p. 5 à 52 ; Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du Colloque de Dijon, les 16 et 17 septembre 1993, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Dijon, Éd. Universitaires de Dijon, 1997 ; Ulrich Coste, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de 1793*, Paris, LGDJ, 1909 ; André Decencière-Ferrandière, « La Constitution française de 1793 », in *Mélanges A. Decencière-Ferrandière*, Paris, Pédone, 1940, p. 47 à 62 ; Olivier Jouanjan, « La suspension de la Constitution de 1793 », *Droits*, n° 17, « La Révolution française et le droit », 1993, p. 125 à 138 ; Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, Thèse soutenue à Paris II Panthéon-Assas le 26 juin 2002.

<sup>157</sup> Benoît Gauthier, « Les ministres sous la Révolution (1789-1794). Statut juridique et fonction publique », in François Burdeau (dir.), *Administration et droit*, Actes des journées de la Société internationale d'histoire du droit, Rennes, 26-27-28 mai 1994, Paris, LGDJ, 1996, p. 71 à 79.

<sup>158</sup> Voir notamment Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris Éditions Montchrestien, 1966 ; Émile Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, Recueil Sirey, coll. « Bibliothèque de l'institut international de droit public », 1938 ; Alexandra Peri, *Le pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi dans l'histoire constitutionnelle française (1789-1958)*, Clermont-Ferrand, LGDJ, Fondation Varennes, coll. « Collection des Thèses », n° 18, 2008 ; Nicolas Roussellier, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, NRF essais, 2015 ; Jean-Paul Valette, *Le pouvoir exécutif depuis la Révolution française*, op. cit.

<sup>159</sup> Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, Thèse, Université de Paris, 1955, p. 11 à 14.

<sup>160</sup> Alexandre Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 94, 1999 ; Jean Cabannes, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République*, op. cit. ; Aude Harlé, *Le coût et le goût du pouvoir : le désenchantement politique face à l'épreuve managériale, Sociologie clinique des cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2010 ; Céline Wiener, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », n° 98, 1970.

<sup>161</sup> Voir de manière non exhaustive : Christophe Achainre, *L'instance législative dans la pensée constitutionnelle révolutionnaire (1789-1799)*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2008 ; Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, Éditions Cujas, 1956 ; Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation*, op. cit. ; André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante, Les techniques délibératives de l'Assemblée Nationale, 1789-1791*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1989 ; Marco Fioravanti, « Aspetti del

Comité de salut public ne paraît pas indispensable au regard de l'abondante doctrine qui lui est consacrée<sup>162</sup>, il convient néanmoins de s'interroger sur la pertinence d'assimiler ses membres à des *ministres-gouvernants*. En vertu de la distinction entre *gouvernants* et *exécutants*, les fonctions ministérielles seraient réparties entre les comités de gouvernement pour la partie gouvernementale et le Conseil exécutif puis les commissions exécutives pour la partie administrative.

**19. Les principales sources utilisées.** L'hostilité envers les ministres est perceptible à travers plus d'une centaine d'essais, pamphlets et dénonciations publiés dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle et cités dans la présente étude. Une grande partie de ces sources imprimées sont disponibles sur des sites internet tels que *Gallica*, *Google books* ou *Archive.org*. D'autres ne sont toutefois consultables que sur les divers sites de la Bibliothèque nationale de France. L'organisation de l'institution ministérielle et l'ensemble de ses fonctions sont quant à elles essentiellement observables à partir des débats retranscrits dans les *Archives parlementaires* et les divers journaux de l'époque révolutionnaire<sup>163</sup>, excellents relayeurs des idées juridiques<sup>164</sup>. La loi relative à l'organisation du ministère des 27 avril-25 mai 1791, le décret du 15 août 1792 organisant le Conseil exécutif provisoire, celui du 14 frimaire an II fixant le fonctionnement du gouvernement révolutionnaire, celui du 12 germinal an II portant la suppression des ministres et leur remplacement par des commissions sont des textes majeurs pour étudier l'institution

---

costituzionalismo giacobino. La funzione legislativa nell'*Acte constitutionnel* del 24 giugno 1793 », *Historia Constitucional (revista electrónica)*, n° 8, 2007, p. 123 à 142 ; Karen Fiorentino, *La seconde Chambre en France*, op. cit. ; Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2005 ; Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires, 1789-4 brumaire an IV (27 Octobre 1795)*, Marseille, Imprimerie nouvelle de Marseille, 1908 ; Stéphane Roux, *Le concept de « convention nationale » sous la Révolution, Contribution à l'étude de la représentation nationale*, 2 tomes, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2011.

<sup>162</sup> Voir notamment Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit. ; Marc Bouloiseau, *Le Comité de salut public (1793-1795)*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2<sup>e</sup> éd., 1968 ; Bernard Gainot, *Dictionnaire des membres du comité de Salut Public, Dictionnaire analytique biographique et comparé des 62 membres du Comité de Salut Public*, Paris, Tallandier, 1990 ; Samuel Marlot, *Le gouvernement en 1793 : la mainmise du Comité de salut public sur la République*, Mémoire pour le Diplôme d'études approfondies de Sociologie du droit sous la direction de Frédéric Bluche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2000 ; Robert Palmer, *Le gouvernement de la Terreur, L'année du Comité de salut public*, Paris, Armand Colin, 1989 ; Robert Palmer, *Twelve Who Ruled, The Committee of Public Safety during the Terror*, Princeton, Princeton University Press, London, Humphrey Milford, Oxford University Press, 1941 ; Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, Paris, Librairie F. Rieder et C<sup>ie</sup>, 1921 ; Jean-Louis Thaon, *L'œuvre du Deuxième Comité de Salut Public et l'idée égalitaire (du 10 juillet 1793 au 9 thermidor an II)*, Thèse, Paris, Bonvalot-Jouve, 1907.

<sup>163</sup> Une étude exhaustive de la presse révolutionnaire relève certainement de l'utopie. Nous nous appuyons essentiellement sur les journaux suivants : *L'Ami du roi* de Royou, *L'Ami du Peuple* de Marat, les *Annales patriotiques et littéraires* de Carra, la *Gazette de Paris* de Du Rozoi, le *Patriote français* de Brissot, la *Sentinelle* de Louvet.

<sup>164</sup> Jean-Christophe Gaven et Mathieu Soula, « La diffusion des idées pénales par la presse révolutionnaire : l'exemple du Patriote français de Jacques-Pierre Brissot (1789-1791) », *Revue de l'Institut Rhône-Alpin de Sciences criminelles*, n° 4, *Savoir pénaux, savoirs diffus. La circulation d'une pensée pénale réformatrice de l'Europe des Lumières à la Restauration monarchique*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 93.

ministérielle en révolution. Ils figurent parmi les plus de dix mille décrets répertoriés dans les soixante-sept volumes de la *Collection Baudouin*, dont un nombre important concerne directement ou indirectement les ministres. La Constitution de 1791 et les nombreux projets constitutionnels présentés sous la Convention nationale sont des sources tout aussi primordiales pour comprendre la logique qui sous-tend l'évolution institutionnelle des ministres. Aussi, le *Recueil des actes du Comité de salut public* publié en vingt-huit volumes par Alphonse Aulard est une source riche en informations sur les relations entretenues entre les ministres et le Comité auxquels ils se trouvent subordonnés, d'autant plus qu'il comprend également le registre des séances du Conseil exécutif provisoire. De même, la compilation réalisée par Augustin Cochin et Charles Charpentier dévoile de nombreux actes du Comité et des ministres<sup>165</sup>. Afin de compléter les indications fournies par ces sources imprimées, la série AF II des Archives Nationales comporte notamment des rapports décennaires rendus par les ministres au Comité, ainsi que tout ce qui est relatif à l'organisation des ministères puis des commissions exécutives.

**20. Une volonté de circonscrire le gouvernement des ministres.** Dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, transparaît le vœu de supprimer l'institution ministérielle. Parlementaires, philosophes et publicistes élaborent l'idée selon laquelle les ministres seraient coupables d'une usurpation de la fonction gouvernementale qu'une lecture partisane de l'histoire institutionnelle de la monarchie française ne leur attribue pas. À partir de sa création le 17 juin 1789, seule l'Assemblée nationale est capable de représenter la nation, de vouloir pour elle. Avec le roi, elle représente l'État et détient l'autorité politique. L'autonomie des ministres se réduit considérablement. Ainsi ils sont accusés de ravir à la nation la puissance législative lorsque les lois sont mal exécutées, voire inexécutées ; ils sont aussi accusés d'entraver le bon gouvernement de la nation lorsque leur conduite des relations diplomatiques et leur administration des affaires intérieures n'épousent pas les vues de l'Assemblée. L'instauration d'une responsabilité pénale des ministres conduit l'Assemblée législative à tenter de les poursuivre, soit individuellement dès que leurs agissements lui paraissent contraires à la volonté nationale, soit collectivement lorsque leur administration compromet la sûreté de l'État. Les critiques formulées contre l'institution ministérielle au cours de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'à l'établissement de la Constitution de 1791 résident aussi dans l'indétermination

---

<sup>165</sup> Augustin Cochin et Charles Charpentier, *Les actes du gouvernement révolutionnaire (23 août 1793-27 juillet 1794)*, Recueil de documents publiés pour la Société d'histoire contemporaine, 3 tomes, Paris, Librairie Alphonse Picard et fils, puis Librairie ancienne Honoré Champion, 1920-1935.

de ses pouvoirs. La mise en place d'un ordre constitutionnel par l'Assemblée constituante vise donc à délimiter les fonctions des ministres dans le respect du principe de séparation des pouvoirs. Mais dans ce nouvel ordre constitutionnel, les ministres sont progressivement placés sous le contrôle du pouvoir législatif et concurrencés par les comités dans l'exercice de leurs fonctions (**Première partie**).

**21. L'appropriation du gouvernement par le corps législatif.** La chute de la monarchie accélère la transformation des ministres en agents d'exécution, simples commis d'un gouvernement d'assemblée. Avec l'établissement du Comité de salut public puis l'organisation du gouvernement révolutionnaire, l'appropriation des fonctions gouvernementales par le corps législatif est totale. Même les fonctions administratives des ministres sont partiellement accaparées par le Comité de salut public et les commissions instituées sous le gouvernement révolutionnaire. Après la suppression du Conseil exécutif en vertu du décret du 12 germinal an II, les commissions exécutives remplacent l'institution ministérielle dans l'exercice de fonctions administratives et exécutives, tandis que les comités de l'assemblée continuent de gouverner (**Seconde partie**).

## PREMIÈRE PARTIE : LIMITER LE GOUVERNEMENT DES MINISTRES

**22. Une constitution pour délimiter le pouvoir ministériel.** La monarchie absolue subit de multiples critiques tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, dont l'origine réside essentiellement dans la concentration des pouvoirs qui la caractérise. L'article qui lui est consacré dans *l'Encyclopédie* la définit comme celle « dans laquelle le corps entier des citoyens a cru devoir conférer la souveraineté au prince, avec l'étendue & le pouvoir absolu qui résidoit en lui originairement établi, & sans y ajouter de restriction particulière, que celle des lois établies »<sup>1</sup>. Par cette confusion du pouvoir au profit du roi<sup>2</sup>, l'absolutisme aurait en quelque sorte « exagéré le principe monarchique »<sup>3</sup>. Il est également caractérisé par l'existence du pouvoir arbitraire dont bénéficient le roi et ses ministres<sup>4</sup>. L'image de ces derniers est alors « profondément imprégnée des préventions à l'égard de l'absolutisme »<sup>5</sup>. Par opposition à la confusion des pouvoirs établie sous un régime absolutiste, de nombreux courants doctrinaux se prononcent en faveur d'une séparation des pouvoirs et de la soumission du pouvoir exécutif à la loi. En dépit de leur diversité, elles se rejoignent par leur caractère anti-absolutiste. Certes, la légitimité du monarque n'est presque jamais remise en cause, en raison du « statut anté-constitutionnel de la

---

<sup>1</sup> Jaucourt, « Monarchie absolue », in *Encyclopédie*, op. cit., t. 10, p. 636.

<sup>2</sup> Michel Verpeaux, *Droit constitutionnel français*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2015, p. 171.

<sup>3</sup> Éric Gasparini, *La pensée politique d'Hippolyte Taine : entre traditionalisme et libéralisme*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Histoire des idées politiques », 1993, p. 170.

<sup>4</sup> Thibault Desmoulins, *L'arbitraire, Histoire et théorie*, op. cit., p. 397.

<sup>5</sup> Benoît Gauthier, « Les ministres sous la Révolution (1789-1794) », in François Burdeau (dir.), *Administration et droit*, op. cit., p. 72.



royauté »<sup>6</sup>. En revanche, les parlements et la noblesse anti-absolutiste s'évertuent à dénoncer le « despotisme ministériel », contraire – selon elles – à leur vision de l'ancienne constitution de la France. En vertu de l'origine des fonctions ministérielles et de l'institution du Conseil du roi, les ministres constituent de véritables bouc-émissaires, responsables de tous les maux, car, personne n'osant attaquer la personne du roi, les critiques s'abattent toujours sur ses « mauvais conseillers ». Toutes ces critiques, en dépit des aspirations politiques antinomiques de leurs auteurs, convergent également sur la volonté de rétablir un régime constitutionnel. À la veille de la Révolution, le nouveau parti patriote rêve pareillement d'un régime politique dans lequel les ministres seraient soumis à un corps législatif composé des représentants légitimes de la nation. Les penseurs de ce courant proclament que la France n'a pas de constitution<sup>7</sup>. Les lois fondamentales s'apparentent difficilement à une véritable constitution<sup>8</sup>, dans la mesure où elles ne répartissent nullement les fonctions étatiques entre les différents organes institués, pas plus qu'elles ne définissent la nature des uns et des autres. C'est précisément dans cette absence de délimitation constitutionnelle des fonctions et des organes que se développerait le « despotisme ministériel ». La convocation de l'assemblée des états généraux, et *a fortiori* sa transformation en Assemblée nationale constituante, ouvre la possibilité d'ériger une constitution et d'organiser l'institution ministérielle. Pour y parvenir, est élaborée la notion de pouvoir constituant<sup>9</sup>. La fin de l'Ancien Régime et les deux premières années révolutionnaires correspondent à une « phase préconstitutionnelle »<sup>10</sup> ; et c'est par l'établissement d'une constitution que les membres de l'Assemblée constituante entendent contenir le pouvoir politique des ministres (Titre I).

**23. L'application des principes constitutionnels sur l'institution ministérielle.** Du 1<sup>er</sup> octobre 1791 au 10 août 1792, la Révolution française connaît une phase constitutionnelle. Dans le cadre de la présente étude, c'est la seule époque durant laquelle une constitution est appliquée en France. Conformément aux principes constitutionnels, les ministres sont cantonnés dans

<sup>6</sup> Guillaume Glénard, « Pour une analyse contextualiste du droit constitutionnel (l'exemple de la Constitution de 1791) », *Droits*, n° 32, « Repenser le droit constitutionnel », 2000, p. 80.

<sup>7</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique, Tome IV, Le statut du pouvoir dans l'État*, 3<sup>e</sup> éd. (revue et augmentée), Paris, LGDJ, 1983, p. 26.

<sup>8</sup> Sur l'articulation des notions de constitution et de lois fondamentales, voir Arnaud Vergne, *La notion de constitution d'après les cours et assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789)*, Paris, De Boccard, 2006, p. 129 à 148. Certains auteurs affirment toutefois que les lois fondamentales sont bel et bien une « constitution de la monarchie ». Voir notamment Jean de Viguerie, *Histoire et dictionnaire du temps des Lumières*, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 1995, p. 1129.

<sup>9</sup> Sur le pouvoir constituant, voir notamment Claude Klein, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1996.

<sup>10</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, 1970, p. 391.

l'exercice de fonctions préétablies dans la loi d'organisation du ministère des 27 avril-25 mai 1791. Pour autant, leur perte d'influence ne s'interrompt pas avec l'entrée en vigueur de la Constitution du 3 septembre 1791. Par des réformes ponctuelles, et en vertu d'une influence politique prépondérante, l'Assemblée législative exerce un contrôle de plus en plus étroit sur les fonctions administratives et gouvernementales des ministres. Dès lors, « l'histoire de la Législative peut être lue comme l'histoire d'une lutte ininterrompue entre les deux pouvoirs fondamentaux de l'Etat, d'un côté le législatif qui vise à conquérir des nouvelles prérogatives et de l'autre l'exécutif qui cherche à garder sa propre autonomie »<sup>11</sup>. La dépossession fonctionnelle des ministres et leur inertie provoquent l'effondrement de la monarchie le 10 août 1792. Plus largement, l'affaiblissement continu du pouvoir exécutif débouche sur une république de fait<sup>12</sup> avant même la proclamation officielle de la République (Titre II).

---

<sup>11</sup> Francesco Dendena, « *Nos places maudites* », *Le mouvement feuillant entre la fuite de Varennes et la chute de la monarchie (1791-92)*, Thèse de doctorat dans le cadre du programme en histoire et civilisations, sous la direction de Maria-Luisa Cicalese et Patrice Gueniffey, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2010, Bibliothèque FMSH, TH7345, p. 148.

<sup>12</sup> Sur cette idée, voir François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, *op. cit.*



# TITRE I : UNE CONSTITUTION POUR ABOLIR LE « DESPOTISME MINISTÉRIEL »

**24. Le « despotisme ministériel » : la violation d'une ancienne constitution.** La théorie du « despotisme ministériel » développée dès la fin du règne de Louis XV permet d'appréhender l'origine du déclin de l'institution ministérielle sous la Révolution française. Largement répandue dans les thèses parlementaires et dans les écrits politiques des trois dernières décennies du XVIII<sup>e</sup> siècle, la notion de « despotisme ministériel » condamne le gouvernement des ministres du roi. Certes, ils sont bel et bien les plus proches conseillers du prince, mais les parlements, la noblesse et les états généraux se présentent tour à tour comme les véritables conseillers légitimes du monarque. Au même moment, la notion de constitution est constamment évoquée. Selon une conception libérale, l'idée de constitution répond au besoin de limiter les pouvoirs et constitue, pour cette raison, « une critique de l'État absolutiste »<sup>1</sup>. Ainsi, les différents pouvoirs sont délimités par des bornes constitutionnelles dans l'optique d'établir un équilibre entre eux. Tous les opposants au régime absolutiste sont d'accord sur un point parfaitement explicité par l'abbé Féraud : le peuple doit retirer le dépôt du gouvernement « des mains infidèles des Ministres qui en auroient négligé le soin »<sup>2</sup>. Le monde parlementaire, la République des lettres et le nouveau parti national rêvent tous de renouer avec un modèle constitutionnel opposé à l'absolutisme qui soit en mesure d'assujettir les ministres à la volonté de la nation (Chapitre I).

**25. De nouvelles bases constitutionnelles.** Deux conceptions de la notion de constitution s'opposent en 1789. Une partie des députés aux États généraux abordent la constitution dans son sens traditionnel hérité de l'histoire, lorsque d'autres la conçoivent d'un point de vue formel comme une norme établie par un pouvoir constituant<sup>3</sup>. Cette seconde conception s'impose bientôt grâce à la révolution juridique opérée à l'initiative du parti patriote et à la formation d'une Assemblée nationale dotée du pouvoir constituant. Dès sa création, cette Assemblée constituante ambitionne de prendre en charge la direction de la politique nationale et de reléguer

---

<sup>1</sup> Alain Laquièze, « L'idée libérale de constitution », in *Mélanges en l'honneur du doyen Jean-Pierre Machelon, Institutions et libertés*, Paris, LexisNexis, 2015, p. 574.

<sup>2</sup> Jean-François Féraud, *Dictionnaire critique de la langue française*, op. cit., « Constitutionnel, elle », t. 1, p. 556.

<sup>3</sup> Sur cette distinction, voir principalement Pierre Duclos, *La notion de Constitution dans l'œuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, op. cit. Voir aussi Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 4, p. 27 à 29, lequel distingue une constitution « historique » d'une constitution « institutionnelle et juridique », et plus loin, p. 86 : une constitution « traditionnelle et organique » et une constitution « juridique et formelle ».

les ministres à un rôle de simples exécutants. Face à la résistance opposée par les ministres, les critiques se multiplient contre eux. Les Constituants parviennent bientôt à renverser les ministres qui refusent de céder une partie de leur fonction gouvernementale. Dans le même temps, ils élaborent un régime constitutionnel fondé sur la balance des pouvoirs, mais qui offre au corps législatif de nombreuses possibilités de contrôler l'activité ministérielle (Chapitre II).

# CHAPITRE I : LE GOUVERNEMENT MINISTÉRIEL SOUS LE FEU DES CRITIQUES

**26. La notion de « despotisme ministériel » : une arme contre l’absolutisme.** Le second XVIII<sup>e</sup> siècle nourrit des critiques très virulentes contre les ministres ; mais derrière cette animosité apparaît une critique de l’absolutisme. Les ministres constituent des cibles plus faciles à atteindre que le monarque<sup>1</sup>. Comme conseillers du roi, ils exercent une influence prépondérante sur le gouvernement et l’administration de l’État. Dès lors, les idéologies anti-absolutistes se révèlent être *de facto* des idéologies anti-ministérielles. Les opinions – diverses et souvent contradictoires – d’un nombre très important d’écrivains et de pamphlétaires convergent vers une remise en cause générale de l’institution ministérielle qui, du point de vue de ces auteurs, est naturellement propice au développement de l’absolutisme, lui-même assimilé au despotisme en raison de l’absence d’une véritable constitution – laquelle instaurerait une véritable séparation des pouvoirs. Comme le résume bien le professeur François Saint-Bonnet : « Temps contre temps, histoire contre histoire. Chaque auteur, chaque institution raconte la sienne, jamais totalement fausse, toujours polémique. [...] chacun relate son institution pour penser ce qu’il pense être la constitution du royaume ou de l’État<sup>2</sup>. » (Section I). Les partisans d’une monarchie constitutionnelle prennent exemple sur le système parlementaire anglais, qui fait figure de référence pour une nouvelle organisation constitutionnelle du ministère. Cependant, le parti patriote de la fin des années 1780, réticent à ce modèle, tente de le dépasser en instaurant une primauté de la volonté nationale sur les pouvoirs constitués. Influencés par Rousseau, partisans de la convocation des états généraux, les patriotes sont connus comme étant « les écrivains du Tiers état »<sup>3</sup>. Les pamphlets publiés par ces auteurs attaquent l’absolutisme et appellent à une régénération de la monarchie par l’intermédiaire des états généraux<sup>4</sup>. Ces derniers seraient la seule institution capable d’endiguer le « despotisme ministériel » (Section II).

---

<sup>1</sup> Voir notamment Robert Palmer, *The Age of the Democratic Revolution, A political History of Europe, 1760-1800*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1959, p. 87 à 89.

<sup>2</sup> François Saint-Bonnet, « Remarques sur les arguments historiques dans les débats constitutionnels français (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle) », *Droits*, n° 38, « Naissance du droit français /1 », p. 135.

<sup>3</sup> Marie-Laure Duclos-Grécourt, « À l’assaut du pouvoir législatif, instrument de légitimité et de mutation », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 186.

<sup>4</sup> Thomas Branthôme, *La genèse des libertés sociales. Le droit de s’associer face à l’impératif d’ordre*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2013, p. 142.

## SECTION I : L'OPPOSITION AU GOUVERNEMENT DES MINISTRES

**27. Trois principales idéologies anti-ministérielles.** La haine des ministres révèle un rejet de l'absolutisme. Rouages essentiels de la monarchie centralisée, les ministres concentrent toutes les critiques. Tout d'abord, se présentent celles des magistrats des cours souveraines qui, par le biais d'une remise en cause du pouvoir ministériel, tentent d'atteindre la monarchie absolue<sup>5</sup>, afin d'établir un « gouvernement des juges ». Les thèses parlementaires s'opposent à la délégation des fonctions gouvernementale, exécutive et judiciaire faite au profit des ministres. La colère des magistrats grandit tout particulièrement après le renvoi des parlements par le chancelier Maupeou. Alors que les ministres de Louis XV avaient lutté contre un « despotisme des juges »<sup>6</sup>, l'accusation se renverse : désormais les magistrats invectivent le « despotisme ministériel » (§ 1). Les velléités anti-ministérielles de la noblesse de robe rejoignent celles de l'ancienne aristocratie qui rêve elle aussi de gouverner. Malgré une position doctrinale radicalement divergente, de nombreux écrits patriotes formulent des critiques concordantes. L'institution ministérielle apparaît à l'ensemble de ces auteurs comme viciieuse dans sa constitution même (§ 2).

### § 1 : Les ministres et le parlement : deux institutions en concurrence

**28. Une dépossession du parlement en faveur des ministres ?** Montesquieu atteste dans *l'Esprit des lois* qu'il « y a, par la nature des choses, une espèce de contradiction entre le conseil du monarque et ses tribunaux »<sup>7</sup>. En vertu d'une légitimité recherchée dans l'histoire, les parlementaires se présentent comme les véritables conseillers du roi. Se considérant « comme les pères de la patrie et les remparts contre le despotisme ministériel »<sup>8</sup>, ils s'affichent comme un « Anti-Conseil »<sup>9</sup> (A). Ils s'indignent que les ministres possèdent, par le biais de la justice retenue rendue par le roi en son Conseil, des compétences juridictionnelles (B). Si les parlements ont constamment dévoilé leurs prétentions et fait obstacle au pouvoir ministériel,

---

<sup>5</sup> Sur ce point, voir François Olivier-Martin, *L'absolutisme français suivi par Les parlements contre l'absolutisme traditionnel au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, LGDJ, coll. « Reprint », 1997.

<sup>6</sup> Voir notamment Michel Antoine, *Louis XV*, Paris, Fayard, 1989, p. 584 et p. 914. Michel Antoine utilise aussi l'expression « despotisme parlementaire », p. 947.

<sup>7</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre VI, ch. VI, t. 1, p. 208.

<sup>8</sup> Marie-Laure Duclos-Grécourt, *L'idée de loi dans la pensée des juristes français (1715-1789)*, Thèse, Poitiers, Presses universitaires juridiques, Université de Poitiers, 2014, p. 323.

<sup>9</sup> Olivier Chaline, « Cassations et évocations dans les remontrances des parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 64.

leur rancœur est particulièrement perceptible à partir du « coup de force »<sup>10</sup> de Maupeou en janvier 1771. Sa réforme contre les parlements débouche sur une intarissable critique du « despotisme ministériel » (C).

### A) Le parlement, « vrai conseil du roi »<sup>11</sup> ?

**29. Le retour à une constitution historique de l'État.** Depuis 1721, puis tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, le parlement de Paris oppose à la monarchie absolue une ancienne « Constitution de l'État »<sup>12</sup>. Selon un procédé habituel pendant ce siècle, les arguments historiques viennent étayer leur « thèse “constitutionnelle” »<sup>13</sup>, dans l'espoir de faire ressurgir un « état primitif mythique ou idéalisé »<sup>14</sup>. Les magistrats mettent en exergue l'existence d'une concurrence entre les cours souveraines de justice et le Conseil du roi. Grâce à une interprétation de l'histoire constitutionnelle tournée à leur avantage, les magistrats revendiquent une légitimité supérieure à celles des ministres. (1). En vertu d'une ordonnance de 1467 ils prétendent à la qualité de « ministres essentiels des lois »<sup>15</sup>, formule qui laisse bien transparaître un antagonisme avec les membres du Conseil du roi (2).

#### 1) La recherche d'une légitimité historique

**30. Les avantages de la collégialité.** Afin de convaincre le roi qu'ils sont de meilleurs conseillers que ses ministres, les magistrats avancent tout d'abord l'argument de la collégialité des cours souveraines de justice. L'attribution des fonctions ministérielles à un seul individu déplaît à l'opinion des philosophes et des parlementaires. La collégialité au sein d'une institution semble, au contraire, être un rempart à une volonté individuelle naturellement portée

---

<sup>10</sup> L'expression est fréquente. Nous pouvons notamment la trouver dans la thèse de Philippe Pichot-Bravard, *Conserver l'ordre constitutionnel, XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle : les discours, les organes et les procédés juridiques*, Paris, LGDJ, Lextenso, coll. « Bibliothèque d'histoire du droit et droit romain », n° 24, 2011, p. 278, et dans l'ouvrage de Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française, 1560-1791*, Paris, Éditions du Seuil, 2006, p. 387. Le même auteur parle également de « coup constitutionnel » : voir notamment p. 383.

<sup>11</sup> Voir notamment Jacques Krynen, *L'État de justice, France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, I, L'idéologie de la magistrature ancienne*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 2009, p. 255.

<sup>12</sup> Arnaud Vergne, « La première référence à la “Constitution de l'État” dans les remontrances du parlement de Paris (1<sup>er</sup> mars 1721) », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L'invention d'un discours politique*, Actes du colloque de Mulhouse, 16 et 17 novembre 2007, Rennes, PUR, 2010, p. 137.

<sup>13</sup> François Saint-Bonnet, « Remarques sur les arguments historiques dans les débats constitutionnels français (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle) », *Droits, op. cit.*, p. 135.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>15</sup> L'expression est récurrente dans les remontrances. Nous pouvons aussi la trouver par exemple dans les *Lettres sur l'autorité du roi, du Conseil d'Etat et du chancelier de France, et à la dépendance des Parlements à leurs égards*, 1754, p. 4.



à agir selon ses intérêts. Le ministre est toujours suspecté de profiter de l'« autorité absolue »<sup>16</sup> qu'il exerce sur les affaires relevant de son département. Le parlement possède l'avantage d'apparaître plus difficilement corrompible, alors que « les Ministres des Rois, par l'agitation inévitable où ils vivent, par les grands intérêts qui les émeuvent, par les différentes personnes qu'ils ont à ménager, [...] par les intrigues de cour, ou par la crainte de perdre leur fortune, sont exposés à mille pièges que n'ont pas les Magistrats »<sup>17</sup>. Un pamphlétaire tel que Billaud-Varenne peut affirmer que le « Parlement de Paris a donc tiré son origine des anciennes Assemblées de la Nation, que nos premiers Rois n'ont arrêtées ainsi auprès de leur personne que pour avoir un Conseil nombreux, toujours subsistant & formé de tout ce qu'il y avoit de plus distingué dans l'Empire »<sup>18</sup>. Dès lors, le monde parlementaire prend pour modèle institutionnel la monarchie telle qu'il se la représente à l'époque du règne de Charlemagne. Ce roi, en effet, prenait conseil auprès des assemblées représentant la nation. Le futur député de la Convention écrit :

« C'est donc ici le cas d'admirer la sage politique de Charlemagne qui, concevant bien l'impossibilité de trouver constamment de ces hommes supérieurs & trop rares, sentit en même tems quelle préférence devoit mériter une Administration Collective sur la gestion isolée d'un Chef de Département : telles furent les raisons qui déterminèrent ce Prince à faire rentrer la Nation dans ses anciens droits. Il ne voulut point livrer sa confiance à de simples Ministres & s'exposer ainsi, en commettant toutes les Injustices que des hommes ordinaires n'auroient pas manqué de lui suggérer tôt ou tard, à rendre encore plus odieuse l'Usurpation de son Père<sup>19</sup>. »

**31. Le gouvernement de la nation par ses représentants.** Le principal argument du parlement réside dans la qualité de représentants de la nation revendiquée par ses membres. Boulainvilliers, dans ses *Lettres historiques sur les Parlemens*, affirme que depuis le règne de Charlemagne, les « Assemblées communes »<sup>20</sup> ne rendent pas seulement la justice, mais qu'elles déterminent aussi « le gouvernement intérieur de la Monarchie »<sup>21</sup>, « délibèrent sur toutes les résolutions de guerre »<sup>22</sup>, concluent des traités d'alliances. L'époque de Charlemagne est présentée, par un auteur anonyme, comme la plus brillante pour la Monarchie, en vertu de « cette règle du gouvernement François, que le consentement libre est nécessaire à la sanction

<sup>16</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 186.

<sup>17</sup> Le Paige, *Lettres sur les fonctions essentielles du Parlement*, op. cit., t. 1, p. 99. Il s'agit en l'occurrence d'un extrait de l'« Avis de M. l'Evêque de Valence, imprimé aux Preuves du Traité de la Majorité des Rois ».

<sup>18</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 150.

<sup>19</sup> *Ibid.* t. 1, p. 184.

<sup>20</sup> Boulainvilliers, *Histoire de l'ancien gouvernement de la France. Avec XIV Lettres Historiques sur les Parlemens ou Etats-Généraux*, La Haye et Amsterdam, aux dépens de la Compagnie, 1727, Deuxième lettre, t. 1, p. 224.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 225.

des Loix »<sup>23</sup>. Le même auteur suppose donc que l'enregistrement existe depuis cette époque<sup>24</sup>. L'enregistrement par les parlements serait l'expression du consentement de la nation<sup>25</sup>. Dès les premiers temps de la monarchie française, le parlement aurait constitué « l'Assemblée générale de la nation »<sup>26</sup>. Aussi, ce dernier affirme que « le *Parlement* ou le *Conseil sédentaire*, à Paris, était le même corps qui subsistait avant 1302 »<sup>27</sup>. L'auteur anonyme d'un *Discours à la Nation* écrit qu'à cette époque « il décidait toutes les affaires, même celles de l'Etat, et c'était un usage qui s'était conservé depuis l'établissement de la Monarchie, parce que, dans ces premiers tems, le Prince n'avait d'autre intérêt que celui de ses Peuples »<sup>28</sup>. À ce titre, « le Parlement entier n'en fut pas moins le seul et véritable conseil de nos souverains »<sup>29</sup>, compétant pour tout ce qui relève du pouvoir législatif<sup>30</sup>. Les magistrats développent aussi l'idée que chaque parlement constitue une classe au sein d'un parlement dont ils établissent ainsi l'unicité<sup>31</sup>. Les parlements constitueraient une seule et même « organisation nationale »<sup>32</sup>. Dans ses remontrances du 27 novembre 1755, le parlement de Paris s'enorgueillit alors de cette illustre origine, qui ferait de lui le véritable gouvernement :

« Sire, il y a treize cents ans que la Monarchie subsiste, il y a treize cents ans que votre parlement, sous quelque dénomination qu'il ait été connu, forme toujours le même tribunal et exerce les mêmes fonctions dans l'Etat. Son administration, quant à la manutention des lois, n'a jamais cessé d'être la même jusqu'à ce moment ; et il a toujours conservé le glorieux avantage d'être la vraie *Cour de France*, parce qu'il est né avec l'empire des Français pour être une branche essentielle de la forme du gouvernement<sup>33</sup>. »

**32. Le parlement gardien de l'ordre constitutionnel.** Les magistrats revendiquent leur droit historique de participer à l'administration des lois, car le parlement constituerait

<sup>23</sup> *Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais, pour changer la Constitution de l'Etat*, 1771, p. 88.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>25</sup> Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation*, op. cit., p. 65.

<sup>26</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Imprimerie nationale, 1898, « Remontrances du 27 novembre 1755 », t. 2, p. 26.

<sup>27</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 29.

<sup>28</sup> *Discours à la nation, sur les principaux objets dont elle doit s'occuper dans sa prochaine assemblée, pour la régénération de l'Etat, par un Français*, 1789, p. 71.

<sup>29</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., « Remontrances du 27 novembre 1755 », t. 2, p. 30.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Voir notamment, Michel Antoine, *Louis XV*, op. cit., p. 574 ; Lucien Laugier, *Un ministère réformateur sous Louis XV, Le Triumvirat (1770-1774)*, Paris, La pensée universelle, 1975, p. 32-33 ; Robert Palmer, *The Age of the Democratic Revolution*, op. cit., p. 94 ; Ahmed Slimani, *La modernité du concept de nation*, op. cit., p. 263 ; Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, op. cit., p. 371.

<sup>32</sup> Michel Antoine, *Louis XV*, op. cit., p. 742.

<sup>33</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., « Remontrances du 27 novembre 1755 », t. 2, p. 26.

nécessairement le dépôt des lois<sup>34</sup>, ou plus précisément des lois fondamentales<sup>35</sup>, et serait le « gardien de l'ordre constitutionnel du royaume »<sup>36</sup>. Suivant leur interprétation historique, les parlementaires entrent inéluctablement en conflit avec les ministres et les plus proches conseillers du roi qui élaborent eux-mêmes la majorité des lois<sup>37</sup>. Suivant les thèses parlementaires, ce dépôt ne peut être confié aux ministres : il doit appartenir à des « Magistrats approuvés par la Nation »<sup>38</sup>. Montesquieu écrit à ce sujet :

« Le conseil du prince n'est pas un dépôt convenable. Il est, par sa nature, le dépôt de la volonté momentanée du prince qui exécute, et non pas le dépôt des lois fondamentales. De plus, le conseil du monarque change sans cesse ; il n'est point permanent ; il ne saurait être nombreux ; il n'a point à un assez haut degré la confiance du peuple : il n'est donc pas en état de l'éclairer dans les temps difficiles, ni de le ramener à l'obéissance<sup>39</sup>. »

Selon l'auteur d'un pamphlet dirigé contre le chancelier Maupeou, les « actes d'autorité absolue contre les Magistrats & contre les Loix, presque toujours marqués au coin de la passion de quelque Ministre »<sup>40</sup>, sont des « monumens qui ne remontent pas à quatre siècles »<sup>41</sup>, qui ne peuvent donc jouir de la même légitimité historique. Le gouvernement des parlements serait antérieur à celui des ministres. Le rédacteur du *Discours à la Nation* affirme explicitement que la monarchie connaît deux puissances : la législative donnée au roi par la nation et l'exécutrice appartenant aux tribunaux<sup>42</sup>. Et de conclure que ce sont les parlements qui mettent la loi en vigueur<sup>43</sup>, car de la qualité de dépôt des lois, découlerait « l'obligation des cours d'assurer en justice l'« exécution » des lois »<sup>44</sup>. En assurant cette fonction exécutive, les magistrats seraient – selon ces considérations – de véritables ministres.

---

<sup>34</sup> Sur la qualité de « dépôt des lois » et ses implications, voir Jacques Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne*, op. cit., p. 245 à 268.

<sup>35</sup> Olivier Beaud, « L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'Etat », *Jus Politicum*, n° 3, « Autour de la notion de constitution », 2009, p. 18.

<sup>36</sup> Philippe Pichot-Bravard, *Conserver l'ordre constitutionnel*, op. cit., p. 36. Voir sur l'idée de justice constitutionnelle sous l'Ancien Régime : François Saint-Bonnet, « Un droit constitutionnel avant le droit constitutionnel ? », *Droits*, n° 32, « Repenser le droit constitutionnel », 2000, p. 7 à 20.

<sup>37</sup> Ahmed Slimani, *La modernité du concept de nation au XVIII<sup>e</sup> siècle (1715-1789) : Apports des thèses parlementaires et des idées politiques du temps*, Aix-en-Provence, PUAM, « Collection d'histoire des institutions et des idées politiques », 2004, p. 279.

<sup>38</sup> *Discours à la nation, sur les principaux objets dont elle doit s'occuper*, op. cit., p. 21.

<sup>39</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre II, ch. IV, t. 1, t. 1, p. 140-141.

<sup>40</sup> *Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais*, op. cit., p. 65.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 64-65.

<sup>42</sup> *Discours à la nation, sur les principaux objets dont elle doit s'occuper*, op. cit., p. 76

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>44</sup> Jacques Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne*, op. cit., p. 248.

## 2) Les « ministres essentiels des lois »

**33. La fonction de vérification des lois.** Les parlementaires prétendent depuis une ordonnance du 21 octobre 1467 au titre de « ministres essentiels des lois ». Les procédures de vérification et d'enregistrement des lois seraient de nature à leur conférer une telle qualité. Selon une maxime fondamentale énoncée au roi en 1499, « *toutes lois reçoivent dans votre parlement leur dernière forme par l'enregistrement qui en est ordonné* »<sup>45</sup>. Le parlement exercerait légitimement cette fonction, d'une part, en tant que « Conseil légal »<sup>46</sup> gardien des lois fondamentales du royaume, d'autre part, en tant que représentant de la nation, habilité à enregistrer les lois ou à les refuser suivant la volonté nationale<sup>47</sup>. Sa faculté de vérifier et enregistrer les lois conférerait une stabilité aux volontés éphémères du Conseil du roi<sup>48</sup>. Dans ses remontrances du 27 novembre 1755, le parlement de Paris, en sa qualité de « ministre essentiel des lois », se déclare seul compétent pour vérifier une déclaration avant sa publication qui, en l'occurrence, fut réalisée par « les gens du Grand Conseil »<sup>49</sup>.

**34. Les différends autour de la qualité de « ministres essentiels des lois ».** Dans son ouvrage sur *Le droit des gens*, Vattel honore les magistrats du titre de « Ministres de la Justice »<sup>50</sup>. Il est donc aisé de comprendre que l'institution ministérielle se dresse en rivale du parlement. Les membres du Conseil du roi prétendraient eux aussi à la qualité de ministres de la loi, et, afin de parvenir à leurs fins, tenteraient d'anéantir le parlement. Les ministres, d'après les mots de Billaud-Varenne, « tout occupés de leur propre Grandeur et de leur Intérêt particulier, ont les premiers songé à détruire une Institution fondamentale, qui ne pouvoit nuire qu'à leurs projets d'Ambition »<sup>51</sup>. Dans son essai *Accord des Principes et des Loix, Sur les Evocations, Commisions & Cassations*, paru une première fois en 1786, puis réédité en 1789, Antoine-François-Claude Ferrand<sup>52</sup> fustige aussi tous ces conseillers royaux qui tentent de gouverner en despotes : « Voilà ceux qui craignent les loix ; voilà ceux qui, pour détruire leurs

---

<sup>45</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, 27 novembre 1755, « Remontrances sur les entreprises du Grand Conseil », t. 2, p. 31.

<sup>46</sup> Jacques Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne, op. cit.*, p. 250.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 272-273.

<sup>48</sup> François Olivier-Martin, *L'absolutisme français, op. cit.*, p. 363.

<sup>49</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, 27 novembre 1755, « Remontrances sur les entreprises du Grand Conseil », t. 2, p. 83.

<sup>50</sup> Emer de Vattel, *Le droit des gens. Ou principes de la loi naturelle, Appliqués à la conduite & aux affaires des Nations & des Souverains*, Londres, 1768, t. 1, p. 156. Le juriste suisse écrit en effet : « Il n'y a aucun inconvénient à confier le Jugement des Procès à une Compagnie de gens sages, intègres & éclairés ; au contraire, c'est tout ce que le Prince peut faire de mieux ; & il a rempli à cet égard tout ce qu'il doit à son peuple, quand il lui a donné des Juges ornés de toutes les qualités convenables aux Ministres de la Justice ».

<sup>51</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France, op. cit.*, t. 1, p. 29.

<sup>52</sup> Antoine-François-Claude Ferrand (1751-1825) deviendra ministre d'État sous la Restauration.

ministres, les attaquent jusque dans la confiance publique, & ne craignent pas de violer cet asyle sacré que la reconnaissance n'ouvre qu'avec le temps à la vertu bienfaisante »<sup>53</sup>. Pour autant, selon l'auteur anonyme des *Lettres sur l'autorité du roi, du Conseil d'Etat et du chancelier de France*, rien n'est « plus mal fondé que cette qualité de Ministres essentiels des Loix que les Auteurs des remontrances attribuent au Parlement »<sup>54</sup>, compte tenu de la dépendance des magistrats à l'égard du roi et du chancelier qui disposent de la faculté de les destituer de leur office<sup>55</sup>. Si l'auteur reconnaît que les officiers sont, en général, « les Ministres essentiels du Royaume »<sup>56</sup>, il rappelle que l'ordonnance de Louis XI en date du 21 octobre 1467 précise « qu'en nos Officiers consiste sous notre autorité la direction des faits par lesquels est policée & entretenue la chose publique de notre Royaume & que d'icelui sont Ministres essentiels, comme membre du Corps, dont nous sommes le Chef, &c. »<sup>57</sup>. Dans cette ordonnance, le roi délivre une définition du ministre grâce à un critère fonctionnel : l'administration des affaires du royaume, puis un critère organique : la qualité de membre de son Conseil. Plus explicite, l'auteur des *Lettres sur l'autorité du roi* ajoute que si le parlement est chargé de l'exécution des lois, il demeure soumis à elles<sup>58</sup>. Malgré cette explicitation, les parlementaires estiment toujours « être les ministres essentiels des lois, comme membres du corps qui n'a point d'autre chef que le Souverain »<sup>59</sup>. Le parlement de Paris persévère en déclarant, le 7 janvier 1771, que ses membres sont officiers du roi en se référant aux termes de l'ordonnance de 1467<sup>60</sup>. Toutefois la revendication de ce titre n'emporte pas celle de concourir à l'élaboration de la loi, « le droit de vérifier librement les lois n'étant pas celui de les faire »<sup>61</sup>. C'est sur l'alliance des parlements avec la monarchie que repose leur système :

« Les Loix partoient du Trône, où le Souverain, assisté des *Ministres essentiels* de la Loi & du Royaume, des dépositaires des Archives nationales, prononçoit, non des commandements de volonté arbitraire & suggérée, mais des Loix méditées sur les anciennes Loix, conformes au maintien de l'autorité Royale, au bien de l'Etat, à la transmission fidèle du dépôt de la législation la plus sage & la plus belle<sup>62</sup>. »

<sup>53</sup> Antoine-François-Claude Ferrand, *Accord des principes et des Loix, Sur les Evocations, Commissions & Cassations*, Nouvelle édition considérablement augmentée, imprimé en France, 1789, p. 330-331.

<sup>54</sup> *Lettres sur l'autorité du roi, du Conseil d'Etat et du chancelier de France*, op. cit., p. 21.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>59</sup> Jules Flammermont, *Remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., t. 2, p. 30.

<sup>60</sup> *Ibid.*, « Lit de justice du 7 décembre 1770 », t. 3, p. 175.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 11-13 avril 1788, « Remontrances sur la séance royale du 19 novembre 1787 », t. 3, p. 741.

<sup>62</sup> *Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais*, op. cit., p. 14-15.

Par cette rhétorique, les parlementaires prétendent explicitement être les véritables conseillers du prince. L'institution ministérielle fait alors barrage à leurs prétentions, d'autant plus qu'elle participe également à l'exercice de la fonction juridictionnelle.

## **B) La contestation de la fonction juridictionnelle des conseils royaux**

### **35. Une confusion des fonctions administrative et judiciaire dans les conseils royaux.**

Au sein du gouvernement de la monarchie absolue, différents conseils prennent traditionnellement en charge une fonction judiciaire. Mais l'exercice de cette fonction par des ministres est condamné par la magistrature telle une « usurpation permanente »<sup>63</sup>. Les parlements livrent un combat continu contre la confusion des fonctions administrative et judiciaire au sein de ces conseils (1). Les ministres connaissent effectivement de nombreux différends par l'intermédiaire d'actes de procédure dont l'usage est interprété comme une entreprise visant à nuire aux parlements (2).

#### **1) Des ministres juges au sein des conseils royaux**

**36. La notion de justice retenue.** Lorsque le monarque rend la justice en son Conseil, celle-ci est dite retenue<sup>64</sup> ; car, d'après les mots du chancelier d'Aguesseau, le roi « ne peut jamais renoncer au droit qu'il a, comme juge universel et comme source de toute justice, de retenir à sa personne la connoissance des matières qui lui paroissent assez importantes pour mériter qu'il y prononce lui-même »<sup>65</sup>. La justice retenue est une marque de souveraineté, une « expression de l'absolutisme »<sup>66</sup> et plus encore « un procédé de gouvernement »<sup>67</sup> ; elle est en conséquence combattue par les magistrats. Présents au sein des conseils, les ministres jouent un rôle prépondérant dans la reddition de cette justice, d'autant plus que le roi se doit de gouverner « à grand conseil »<sup>68</sup>, en s'entourant – à cette fin – de conseillers éclairés, parmi

<sup>63</sup> Olivier Chaline, « Cassations et évocations dans les remontrances des parlements », *HES*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>64</sup> Sur la notion de justice retenue voir Jacques Krynen, « Réflexion sur la justice dite retenue », in Corinne Leveuleux-Teixeira, Anne Rousselet-Pimont, Pierre Bonin et Florent Garnier (dir.), *Le gouvernement des communautés politiques à la fin du Moyen Âge, Entre puissance et négociation : Villes, Finances, État*, Éditions Panthéon-Assas (Paris II), LGDJ Diffuseur, 2011, p. 523 à 531. Voir aussi Jean Tulpain, *Les vestiges de la Justice retenue*, Paris, Imprimerie Cornier, 1912.

<sup>65</sup> Cité par Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, *op. cit.*, p. 513. Voir *infra* : « La législation monarchique avait expressément dévolu au Conseil la connaissance de certaines catégories de procès. Ainsi, la déclaration du 29 avril 1738 concernant les oppositions au titre des offices stipula que ces instances seraient portées exclusivement au Conseil et régla toute la procédure à suivre en pareil cas, procédure qui aboutissait généralement devant le Conseil des Parties ».

<sup>66</sup> Jacques Krynen, « Réflexion sur la justice dite retenue », in Corinne Leveuleux-Teixeira, Anne Rousselet-Pimont, Pierre Bonin et Florent Garnier (dir.), *Le gouvernement des communautés politiques*, *op. cit.*, p. 523.

<sup>67</sup> François Saint-Bonnet et Yves Sassier, *Histoire des institutions avant 1789*, *op. cit.*, p. 423.

<sup>68</sup> Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1985, p. 93.

lesquels figurent quelques ministres et tout spécialement le chancelier. Ce dernier, dont le titre est « presque aussi ancien que la monarchie »<sup>69</sup>, en vertu de son statut de chef de l'administration de la justice du royaume, est nécessairement conduit à devenir un acteur majeur au sein des conseils royaux pour l'exercice de la fonction juridictionnelle. En effet, il est l'« interprète du roi dans toutes les occasions où il s'agit de l'administration de la justice, et notamment devant les états généraux ou lors des lits de justice »<sup>70</sup>. En tant que « “président-né de toutes les cours et parlements du royaume »<sup>71</sup>, il préside les séances du Grand Conseil et du Conseil d'État consacrées à la reddition de la justice retenue.

**37. L'origine de la séparation des conseils du roi et du parlement.** Jusqu'en 1302, une *Curia regis* constituait « un conseil d'administration et de gouvernement, un corps législatif et un tribunal suprême »<sup>72</sup>. Mais une ordonnance du 23 mars 1302, en rendant le parlement sédentaire, le dissocie du Conseil du roi. En théorie, le parlement est cantonné à la connaissance des litiges privés, tandis que le Conseil du roi exerce une fonction gouvernementale<sup>73</sup>. Cependant, la création par une ordonnance du 2 août 1497 d'un autre organe appelé le Grand Conseil contrevient également à cette division. La nécessité de décharger le parlement de Paris conduit Charles VIII à instituer ce nouveau conseil, et à « destiner une partie des membres de son conseil pour former à la suite un tribunal, qui, sans territoire fixe, seroit juge de toutes les causes que la sagesse des rois leur dicteroit d'y évoquer »<sup>74</sup>. Présidé par le chancelier, le Grand Conseil permet au pouvoir royal de connaître « des différends dans lesquels les parlements auraient manifestement manqué de l'impartialité nécessaire »<sup>75</sup>. Le Grand Conseil partageant « les fonctions des cours, il fut comme elles le dépositaire des lois et l'organe du législateur »<sup>76</sup>. Surtout, sa création participe d'un mouvement visant à retirer aux parlements la connaissance des litiges à caractère administratif<sup>77</sup>. Par conséquent, il se présente telle une « Cour souveraine

---

<sup>69</sup> Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières, (1715-1789), Étude et dictionnaire*, Paris, Éditions Christian/JAS, 1996, p. 29.

<sup>70</sup> Pascal Durand-Barthez, *Histoire des structures du Ministère de la Justice (1789-1945)*, Paris, PUF, 1973, p. 12.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, op. cit., p. 44.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Recueil général des anciennes lois*, t. 22, p. 523.

<sup>75</sup> Lucien Laugier, *Un ministère réformateur sous Louis XV*, op. cit., p. 27. Voir aussi Benoît Garnot, *Histoire de la justice, France, XVI<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2009, p. 213.

<sup>76</sup> *Recueil général des anciennes lois*, t. 22, p. 523.

<sup>77</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, op. cit., p. 42.

rivale »<sup>78</sup> du parlement<sup>79</sup>. Le ressentiment des magistrats à l'encontre des ministres se trouve renforcée par cette nouvelle dépossession.

**38. Les critiques contre l'institution du Grand Conseil.** Le Grand Conseil fait l'objet des longues remontrances du parlement de Paris en date du 27 novembre 1755<sup>80</sup>. Son existence abaisse l'autorité du parlement<sup>81</sup>. Ce dernier considère que « le droit de ressort que le Grand Conseil prétend exercer sur les juges inférieurs est contraire à constitution de l'Etat, aux droits essentiels du Parlement, et même au genre d'autorité qui peut appartenir audit Grand Conseil »<sup>82</sup>. Le parlement de Paris s'indigne que ce « tribunal inconnu dans la Monarchie depuis plus de mille ans »<sup>83</sup> ose prétendre aux fonctions pluriséculaires du parlement, à savoir : « délibérer sur les lois, les consacrer, leur imprimer le dernier caractère et le sceau de l'autorité souveraine »<sup>84</sup>. Clément de Boissy demande par ailleurs comment les membres du Conseil pourraient s'occuper « de régler ce qu'ils ne connoissent pas eux-mêmes ; de réformer ce dont ils n'ont que des idées fort superficielles ? C'est aux Magistrats du parlement à connoître la suffisance ou l'insuffisance, & les dangers des réformes<sup>85</sup>. » Les ministres et autres gens de ce Grand Conseil sont autant de personnes « *sans expérience au fait de la justice* »<sup>86</sup>. Le conflit se termine en faveur du parlement grâce à son arrêt du 6 avril 1756<sup>87</sup> qui définit les fonctions du Grand Conseil<sup>88</sup>. La disparation – temporaire – du Grand Conseil, survenue en vertu d'un édit du 13 avril 1771<sup>89</sup>, peut paraître regrettable car cette institution est intéressante en ce qu'elle « vise à cantonner le Conseil du roi dans une tâche purement politique et administrative »<sup>90</sup>.

---

<sup>78</sup> Jean Egret, *Louis XV et l'opposition parlementaire*, Paris, Armand Colin, 1970, p. 72.

<sup>79</sup> La définition donnée par Michel Antoine confirme cette concurrence : « Démembrement lointain du Conseil du Roi, le Grand Conseil avait reçu de Charles VIII et de Louis XII le statut de cour souveraine, une cour qui constituait une juridiction d'attribution, dont l'action n'avait d'autres limites que celles du royaume et dont les compétences faisaient d'elle, au civil comme au criminel, un tribunal des conflits, un tribunal administratif et un tribunal d'exception ». Voir Michel Antoine, *Louis XV, op. cit.*, p. 689.

<sup>80</sup> Jules Flammermont, *Remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, t. 2, p. 12 à 107, 27 novembre 1755, « Remontrances sur les entreprises du Grand Conseil ».

<sup>81</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 14, Extrait des *Mémoires* de Barbier.

<sup>82</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 15, article 3 des remontrances du 27 octobre 1755.

<sup>83</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 35, « Remontrances du 27 novembre 1755 ».

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Athanase-Alexandre Clément de Boissy, *Le Maire du Palais, in Maupouana, ou Recueil complet des écrits patriotiques publiés pendant le règne du Chancelier MAUPEOU, Pour démontrer l'absurdité du Despotisme qu'il vouloit établir & pour maintenir dans toute sa splendeur la Monarchie Française*, Paris, 1775, t. 1, p. 53.

<sup>86</sup> Jules Flammermont, *Remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, t. 2, p. 36, « Remontrances du 27 novembre 1755 ».

<sup>87</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 106-107.

<sup>88</sup> Robert Villers, *L'organisation du Parlement de Paris et des Conseils supérieurs d'après la Réforme de Maupeou (1771-1774)*, Paris, Jouve, 1937, p. 79.

<sup>89</sup> *Recueil général des anciennes lois*, t. 22, p. 523.

<sup>90</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, op. cit.*, p. 55.



Néanmoins, le Conseil du roi conserve depuis 1302 un pouvoir de cassation exercé dans la section dénommée le Conseil des Parties.

**39. Les compétences juridictionnelles controversées du Conseil des Parties.** D'après un règlement de 1575, un Conseil des Parties<sup>91</sup>, aussi appelé Conseil d'État privé ou Conseil privé<sup>92</sup>, dispose de compétences juridictionnelles et parvient rapidement à éclipser le Grand Conseil. Cette section dédiée à la fonction juridictionnelle est placée sous la direction du chancelier<sup>93</sup>, qui représente un roi qui n'y est que très rarement présent<sup>94</sup>. Son existence ne porte pas atteinte au principe d'unité du Conseil du roi, car sa principale fonction demeure la reddition de la justice au nom du roi<sup>95</sup>. Il est compétent en appel des décisions des intendants et du lieutenant général de police de Paris, en matière financière, pour les demandes concernant les lettres patentes distribuées par la chancellerie<sup>96</sup>, pour les recours contre ses arrêts non contentieux et contre les décisions des cours souveraines dans des litiges administratifs<sup>97</sup>. D'une manière générale, le Conseil d'État privé s'occupe de tous les différends qui ont un rapport avec l'administration de la justice<sup>98</sup> et constitue « le recours suprême en matière de justice »<sup>99</sup>. Le Grand Conseil avait d'abord eu cette vocation, puis le Conseil des Dépêches<sup>100</sup> et le Conseil royal des Finances furent à leur tour compétents pour des litiges administratifs importants<sup>101</sup>. Mais le Conseil d'État privé constitue bel et bien le « tribunal d'évocation particulière de toutes les affaires qui sont ôtées aux juridictions ordinairement compétentes, juge de cassation et arbitre des conflits d'attribution des juridictions par le règlement de juges et contrariété d'arrêts »<sup>102</sup>. Érigé « au premier rang des institutions »<sup>103</sup> dès 1302, il est particulièrement

<sup>91</sup> Antoine-François-Claude Ferrand, *Accord des principes et des Loix, Sur les Evocations, Commissions & Cassations*, Nouvelle édition considérablement augmentée, imprimé en France, 1789, p. 289.

<sup>92</sup> Bernard Barbiche, « Les attributions judiciaires du Conseil du roi », *HES*, 2010/3, 29<sup>e</sup> année, p. 10. Voir aussi Albert N. Hamscher, *The Conseil Privé and the Parlements in the Age of Louis XIV: A Study in French Absolutism*, The American Philosophical Society, Independence Square, Philadelphie, 1987, p. 11.

<sup>93</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>94</sup> Xavier Godin, « La procédure de cassation au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 21.

<sup>95</sup> Bernard Barbiche, « Les attributions judiciaires du Conseil du roi », *HES*, *op. cit.*, p. 10-11.

<sup>96</sup> Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, *op. cit.*, p. 194.

<sup>97</sup> *Ibid.* Voir p. 191 à 195 pour le champ de compétences du Conseil du roi.

<sup>98</sup> Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>99</sup> Bernard Barbiche, « Les attributions judiciaires du Conseil du roi », *HES*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>100</sup> Sur le Conseil des Dépêches, voir en particulier Anne Buot de l'Épine, *Du conseil du roi au Conseil d'État*, *op. cit.*, p. 27 à 55. Ce conseil est notamment compétent, jusqu'au commencement de la Révolution, en matière de travaux publics (p. 46), pour accorder des délais de paiement aux débiteurs (p. 47) et principalement pour le « contentieux des provinces » (p. 49).

<sup>101</sup> Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, *op. cit.*, p. 204.

<sup>102</sup> Agnès Babot, Agnès Boucaud-Maître et Philippe Delaigue, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, *op. cit.*, « Justice », p. 344.

<sup>103</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, *op. cit.*, p. 45.

exposé aux attaques du parlement. La compétence de ce Conseil des Parties, eu égard à sa composition et à ses fonctions ordinaires, est mise en question par la magistrature. Billaud-Varenne ne manque pas l'occasion de soulever ce problème :

« Le Conseil du Roi, si peu nombreux, qui trouve à peine assez de tems pour se livrer aux seuls détails de l'Administration, dont les membres sont en plus grande partie des Ecclésiastiques, des Militaires, des Financiers, qui n'ont aucune notion approfondie des Loix du Royaume ; une pareille Compagnie sera-t-elle donc plus Juste, plus Equitable, dans ses Décisions Souveraines que les Parlemens ; quand surtout elle ne songe à les prononcer que lorsqu'elle est mue, ou par le Crédit, ou par quelque Considération particulière<sup>104</sup>. »

Vattel relève lui aussi que les décisions du roi peuvent être davantage influencées par les intrigues de cour que celles qui sont délibérées par une « Compagnie de Magistrats versés dans la Connaissance du Droit »<sup>105</sup>. Surtout, le rôle essentiel des ministres en son sein est susceptible d'être contesté. Suivant un règlement adopté en 1578, explique Ferrand, « les délibérations du Conseil devoient être lues au Roi par un Secrétaire d'Etat, en présence du Chancelier »<sup>106</sup>. La magistrature tolère difficilement que le Conseil du roi ait connaissance des affaires contentieuses. Montesquieu lui-même considère comme « un grand inconvénient, dans la monarchie, que les ministres du prince jugent eux-mêmes les affaires contentieuses »<sup>107</sup>. De surcroît, les modalités selon lesquelles ce conseil est compétent sont depuis longtemps dans le collimateur des parlements. Ce sont essentiellement des procédures d'évocation et de cassation, condamnables notamment en raison de l'incompétence de l'organe auquel elles profitent.

## 2) Les entreprises ministérielles contre la magistrature

**40. Le droit d'évocation.** Les évocations et les cassations sont des droits inhérents à la qualité de source de justice des souverains. Dès lors, « en vûe de la subordination, & pour marquer leur souveraineté ils ont du réserver le droit d'évoquer à eux-mêmes telles affaires qu'ils jugeroient à propos, & donner à leurs sujets, du moins en certaines circonstances, celui de réclamer leur autorité souveraine »<sup>108</sup>. Les évocations donnent au Conseil privé la faculté d'intervenir dans un procès en cours<sup>109</sup>. Codifiées par Louis XIV en 1669<sup>110</sup>, elles permettent

---

<sup>104</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 2, p. 62.

<sup>105</sup> Emer de Vattel, *Le droit des gens*, op. cit., t. 1, p. 158.

<sup>106</sup> Antoine-François-Claude Ferrand, *Accord des principes et des Loix*, op. cit., p. 290.

<sup>107</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre VI, ch. VI, t. 1, p. 207.

<sup>108</sup> D'Argenson et Du Boulay, *Histoire du Droit Public Ecclésiastique François, Où l'on traite de sa nature, de son établissement, de ses variations & des causes de sa décadence, On y a joint quelques Dissertations, sur les Articles les plus importants & les plus contestés*, Londres, Samuel Harding, 1737, t. 2, p. 19.

<sup>109</sup> Bernard Barbiche, « Les attributions judiciaires du Conseil du roi », *HES*, op. cit., p. 12.

<sup>110</sup> Damien Salles, « Louis XIV et la codification des évocations de justice », *RHD*, n° 2, avril-juin 2017, p. 213 à 241.

jusqu'alors au roi de s'emparer de la connaissance d'un litige d'ordre administratif<sup>111</sup>. Il peut aussi user d'une « évocation générale non contentieuse »<sup>112</sup> afin de soustraire un individu d'une procédure. La dépossession de la connaissance d'un certain nombre d'affaires nourrit inéluctablement l'animosité des juges à l'encontre du pouvoir exécutif. Les évocations sont ressenties comme une privation de leur « libre droit de juger »<sup>113</sup>, « un abaissement de leur autorité, avec pour corollaire le fait que les cours supérieures ne sont plus des cours souveraines »<sup>114</sup>. Elle sont donc particulièrement visées par les attaques du parlement<sup>115</sup>. L'auteur des *Lettres sur l'autorité du roi* relève par ailleurs une

« distinction du pouvoir ordinaire exercé par le Conseil Privé sur les Evocations, lequel est borné aux cas portés par les Ordonnances, & du pouvoir absolu que le Roi peut exercer par lui-même dans son Conseil d'en-haut & par le ministère de ses Secrétaires d'Etat, accordant des Evocations sur des causes particulières à lui connues, & dont le Parlement ne peut point prendre connoissance »<sup>116</sup>.

Comme le rappelle le même auteur, d'après les termes d'une ordonnance de 1737, le Conseil conserve un droit d'évocation arbitraire, car « aucune Evocation générale ne sera accordée à l'avenir, *si ce n'est pour de très-grandes & importantes considérations, qui auront été jugées telles par nous en notre Conseil* »<sup>117</sup>. De la même manière, le Conseil des Dépêches empiète partiellement sur la compétence du Conseil d'État privé en évoquant également un certain nombre de litiges<sup>118</sup>.

**41. Le pouvoir de cassation.** La cassation est une annulation des jugements civils ou criminels rendus par le parlement et les cours souveraines<sup>119</sup>. Comme l'évocation, elle est vécue telle une atteinte aux attributions du parlement<sup>120</sup>. Cependant, la cassation ne juge que sur la forme et ne peut considérer un arrêt comme mauvais sur le fond<sup>121</sup>. Elle est présentée comme

« une espèce de plainte portée devant le Souverain contre le jugement que l'on prétend avoir violé, ou éludé les ordonnances. La question qui divisoit les parties n'est donc plus celle qui s'élève au Conseil : le procès a changé d'objet ; il ne s'agit plus du fond : ce n'est plus la

<sup>111</sup> Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, op. cit., p. 182.

<sup>112</sup> Agnès Babot, Agnès Boucaud-Maître et Philippe Delaigue, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, op. cit., « Justice », p. 344.

<sup>113</sup> David Feutry, « Évocations et cassations : l'attitude du parquet face aux décisions du Conseil du roi au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 46.

<sup>114</sup> Guillaume Leyte, « Les évocations, entre régulation juridique et arbitrage politique », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 41.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>116</sup> *Lettres sur l'autorité du roi, du Conseil d'Etat et du chancelier de France*, op. cit., p. 58.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>118</sup> Anne Buot de l'Epine, *Du Conseil du roi au Conseil d'État*, op. cit., p. 50.

<sup>119</sup> Albert N. Hamscher, *The Conseil Privé and the Parlements in the Age of Louis XIV*, op. cit., p. 37.

<sup>120</sup> David Feutry, « Évocations et cassations », *HES*, op. cit., p. 46.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 51. La cassation permet également d'annuler des arrêts de règlement.

même contestation entre les mêmes parties : c'en est une autre entre la partie qui se plaint, & le jugement qu'elle inculpe<sup>122</sup>. »

Les cassations – est-il rappelé – proviennent de demandes de *grâce de dire contre les arrêts* qui « s'adressoient au Parlement ; mais le Conseil les rédigeoit, & au lieu de les adresser au Parlement, il se les adressoit à lui-même, par-là, le Prince paroissant lui donner une commission »<sup>123</sup>. La connaissance des procédures de cassation se trouvant spécifiquement dévolue au Conseil privé<sup>124</sup>, la pratique de la cassation apparaît en même temps que le Conseil des Parties<sup>125</sup>. C'est ainsi que Sénac de Meilhan le qualifie de tribunal « gardien de la puissance exécutive »<sup>126</sup> et de « Tribunal de révision pour tous les Arrêts émanés des Cours, et dans lesquels les formes prescrites par les lois étoient violées ». Le but du Conseil du roi est éminemment politique car il consiste à « reprendre aux corps judiciaires les attributions qui leur permettent de contrôler la puissance publique »<sup>127</sup>. Il cherche en effet à sanctionner les abus de pouvoir qu'auraient pu commettre les cours de justice<sup>128</sup>. Mais du point de vue du parlement, c'est au contraire le Conseil qui aurait usurpé la compétence de juger. Le Parlement de Paris conteste dans ses remontrances des 1<sup>er</sup>-5 juin 1767 toute prétention du Conseil du roi à exercer une fonction juridictionnelle<sup>129</sup>.

**42. Des instruments au service d'intérêts politiques ?** Ces mécanismes juridiques font l'objet d'une vaste critique dans l'essai de Ferrand. Ces instruments sont – suivant cet auteur – « des entreprises [...] irrégulières »<sup>130</sup>, et reposent sur un système « dont l'intrigue est le soutien & l'innocence la victime »<sup>131</sup>. Ferrand prévient qu'il ne faut pas y voir d'autre volonté que de provoquer « la ruine de la Magistrature »<sup>132</sup>. Ce système « n'osant la frapper ouvertement, il détache chaque jour quelque portion de cet édifice construit ou consolidé par douze siècles d'estime & de confiance »<sup>133</sup>. Dans un arrêt du 27 août 1787, le parlement déplore que les ministres, en abusant de l'autorité royale, puissent « disposer des personnes par des lettres de

---

<sup>122</sup> Antoine-François-Claude Ferrand, *Accord des principes et des Loix*, op. cit., p. 317.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 264.

<sup>124</sup> Xavier Godin, « La procédure de cassation au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, op. cit., p. 22.

<sup>125</sup> Antoine-François-Claude Ferrand, *Accord des principes et des Loix*, op. cit., p. 289-290.

<sup>126</sup> Gabriel Sénac de Meilhan, *Du gouvernement, des mœurs et des conditions en France, avant la Révolution, Avec le caractère des principaux personnages du règne de Louis XVI*, Paris, Chez Maradan, 1814, p. 101.

<sup>127</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, op. cit., p. 48.

<sup>128</sup> Xavier Godin, « La procédure de cassation au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, op. cit., p. 28.

<sup>129</sup> Olivier Chaline, « Cassations et évocations dans les remontrances des parlements », *HES*, op. cit., p. 64.

<sup>130</sup> Antoine-François-Claude Ferrand, *Accord des principes et des Loix*, op. cit., p. 2.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 328.

cachet, des propriétés par des lits de justice, des affaires civiles ou criminelles par des évocations ou cassations »<sup>134</sup>.

**43. Une limitation souhaitable des attributions parlementaires ?** Comme le souligne l'auteur des *Lettres sur l'autorité du roi, du Conseil d'Etat et du chancelier*, en présentant « sans restriction les Evocations comme le renversement de l'Ordre politique »<sup>135</sup>, les parlements usurpent la qualité de ministres essentiels des lois et portent atteinte à la souveraineté du roi<sup>136</sup>. Les magistrats auraient été dans leur bon droit s'ils s'étaient strictement limités « à réclamer contre les abus assez fréquents qui en résultent »<sup>137</sup> ; or ils rejoignent le point de vue – très peu nuancé – de l'auteur du *Despotisme des ministres de France*. Selon lui,

« que le Conseil du Roi ait osé se rendre, sous ce nom, l'Arbitre de toutes les Contestations, tantôt en cassant les Arrêts des Cours Souveraines, tantôt en les rendant sans effet par des Evocations suspensives, par des Commissions suspectes, par des Attributions illégales ; c'est ce qui s'appelle la subversion de l'Ordre entier ; c'est enfin une des Infractions aux Loix Fondamentales la plus criante & la plus funeste, puisqu'elle assure aux uns l'Impunité & qu'elle rend les autres les tristes Victimes du Crédit & de la Protection<sup>138</sup>. »

L'auteur prône une limitation du recours aux cassations semblable aux dispositions du règlement de 1578, suivant lequel « les arrêts ne pourront être cassés, ne (sic) rétractés, sinon par les voies de droit qui sont requêtes civiles & proposition d'erreur : ni l'exécution d'iceux arrêts être suspendue ou retardée sur simple requête à nous présentée en notre Conseil privé »<sup>139</sup>. Ferrand prend alors l'exemple d'Achille de Harlay, qui, en 1595, rappela « au Conseil les bornes de ses fonctions »<sup>140</sup>. En effet, le « Conseil du Prince, plus occupé d'administration que de jurisprudence, moins susceptible de cet examen timide & scrupuleux, auquel il faut apporter une âme libre de soins & d'ambitions, sera-t-il moins sujets à l'erreur que les Cours souveraines<sup>141</sup> ? » D'ailleurs, un bureau des cassations est instaurée afin de limiter leur nombre<sup>142</sup>. En tant que président de ce bureau, le chancelier d'Aguesseau avait notoirement défendu les intérêts du parlement. Mais par la suite, ses successeurs ne permettent plus au bureau de jouer « ce rôle de filtre au service du Parlement »<sup>143</sup>.

<sup>134</sup> Jules Flammarion, *Les remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, 6 août 1787, « Lit de justice pour l'enregistrement de la déclaration du timbre et de l'édit de la subvention territoriale », t. 3, p. 693.

<sup>135</sup> *Lettres sur l'autorité du roi, du Conseil d'Etat et du chancelier de France, op. cit.*, p. 46.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Billaut-Varenne, *Despotisme des ministres de France, op. cit.*, t. 2, p. 57-58.

<sup>139</sup> Antoine-François-Claude Ferrand, *Accord des principes et des Loix, op. cit.*, p. 292-293.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 296.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 318.

<sup>142</sup> David Feutry, « Évocations et cassations », *HES, op. cit.*, p. 54.

<sup>143</sup> *Ibid.*

**44. Les commissions et lettres de cachet.** Les commissions extraordinaires participent encore de la justice retenue. Comme l'indique leur nom complet de « commissions extraordinaires de jugement à la suite du Conseil »<sup>144</sup>, elles sont instituées dans le but de juger les affaires évoquées au Conseil du roi. Le souverain dispose ainsi de la faculté de créer des commissions *ad hoc* lorsqu'il les estime pertinentes pour la résolution de certains différends<sup>145</sup>. Vattel dénonce à travers cette pratique l'intrigue ministérielle ; car, selon lui, l'« usage de donner à un accusé des Commissaires, choisis au gré de la Cour, est une invention tyrannique de quelques Ministres, qui abusoient du pouvoir de leur Maître »<sup>146</sup>. Le prince éclairé, ajoute-t-il, sait « prévoir l'horrible abus que ses Ministres pourroient en faire »<sup>147</sup>. Les lettres de cachet peuvent être ajoutées à cette liste. Dans ses remontrances, le parlement de Paris s'élève contre ce pouvoir, qui, « depuis les ministres jusqu'au dernier des instruments de la police, établit sur nos têtes une longue chaîne d'opresseurs formidables »<sup>148</sup>. Les lettres de cachets, à l'instar des cassations, sont suivant Le Paige l'expression du « despotisme des Ministres »<sup>149</sup>, tandis que Claude Mey écrit dans ses *Maximes du droit public françois* que le rôle d'un ministre devrait, au contraire, consister à dissuader le roi d'en faire usage<sup>150</sup>.

**45. Une doctrine parlementaire infructueuse.** Les parlementaires plaident en faveur de l'établissement d'une constitution qui serait en mesure de prévenir un usage arbitraire par les ministres de leurs prérogatives judiciaires<sup>151</sup>. Néanmoins, l'ensemble des critiques parlementaires ne parviennent pas à faire germer l'idée d'une monarchie tempérée par le contre-pouvoir des magistrats. Au contraire, Louis XV, à la fin de son règne, réalise un « coup de majesté »<sup>152</sup> qui assoit son autorité et conforte le gouvernement de ses ministres.

<sup>144</sup> Yves Combeau, *Le comte d'Argenson, Ministre de Louis XV*, Paris, École des Chartes, 1999, p. 262.

<sup>145</sup> Jacques Phytillis, Nadia Kisliakoff, Henri Spitteri et Georges Frêche, *Questions administratives dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, « Travaux et recherches de la Faculté de droit et des sciences sociales de Paris, 1965, p. 2.

<sup>146</sup> Emer de Vattel, *Le droit des gens*, op. cit., t. 1, p. 164.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., 11-13 mars 1788, « Remontrances sur l'exil du duc d'Orléans et l'emprisonnement de MM. Fréteau et Sabatier », t. 3, p. 714.

<sup>149</sup> Catherine Maire, « Le Paige et Montesquieu à l'épreuve du vocabulaire des Enragés de Bourges », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 178.

<sup>150</sup> Claude Mey, *Maximes du droit public françois, tirés des capitulaires, es ordonnances du royaume et des autres monuments de l'histoire de France*, Amsterdam, M.-M. Rey, 1775, BnF, 4-LE4-53, t. 1, p. 223.

<sup>151</sup> Arnaud Vergne, *La notion de constitution*, op. cit., p. 65.

<sup>152</sup> L'expression est notamment utilisée plusieurs fois par Michel Antoine, *Louis XV*, op. cit., p. 929 à 963, ou bien encore par Pierre-Yves Beaurepaire, *Échec au roi, Irrespect, contestations et révoltes dans la France des Lumières*, Paris, Belin, 2015, p. 162.

### C) La réforme constitutionnelle de Maupeou : un coup de force des ministres

**46. Le choix d'une ligne politique intransigeante.** Après deux décennies de tumulte, Louis XV fait appel à René-Nicolas de Maupeou le 16 septembre 1768 dans l'espoir de consolider son autorité. Ce dernier, premier président du parlement de Paris depuis 1763, est réputé pour faire « contre sa compagnie le jeu du gouvernement »<sup>153</sup>. Autoritaire, ambitieux et animé par « le désir de dominer le parlement »<sup>154</sup>, il est l'homme le plus à même d'affronter les revendications parlementaires. Avec la réforme judiciaire entreprise par ce nouveau chancelier, ce sont deux conceptions de l'État qui entrent en conflit : l'ancienne, comme l'écrit Michel Antoine, visant à « établir sur les débris du vieux système judiciaire et sur des songeries pseudo-historiques le despotisme des juges. Et la conception moderne de la gestion exécutive d'un État de droit, gestion engendrant une justice et un droit administratif »<sup>155</sup> (1). La résistance puis l'exil des parlementaires ouvre alors la voie au développement de la notion de « despotisme ministériel » notamment à travers les écrits visant spécifiquement Maupeou (2).

#### 1) Une confrontation cruciale

**47. La réfutation ministérielle des thèses parlementaires.** Dans la continuité de la séance de la Flagellation de 1766, la monarchie absolue continue de repousser toute intervention externe dans l'exercice des fonctions dévolues au roi<sup>156</sup>. L'édit de décembre 1770 vient alors censurer l'idéologie de la magistrature<sup>157</sup>. La réforme de Maupeou tend à refuser au parlement toute prétention à exercer une fonction gouvernementale ; elle cherche à le cantonner dans sa fonction judiciaire et sa mission d'enregistrer les lois. Pour le chancelier, l'exécutif royal est seul légitime à juger de la pertinence des réformes. Il déclare dans le préambule de son édit, ressenti comme une vraie catilinaire<sup>158</sup> :

« Si après avoir écouté avec patience & avec bonté leurs remontrances, nous croyons devoir faire enregistrer nos lois par nos ordres, on les voit s'élever contre cet usage ancien & légitime de notre puissance, qualifier ces enregistrements de *transcriptions illégales*, et

---

<sup>153</sup> Michel Antoine, *Louis XV, op. cit.*, p. 901.

<sup>154</sup> Robert Villers, *L'organisation du Parlement de Paris, op. cit.*, p. 31.

<sup>155</sup> Michel Antoine, *Louis XV, op. cit.*, p. 914.

<sup>156</sup> Marcel Morabito, *Il comando negato, Rivoluzione Francese e potere esecutivo*, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1997, p. 10.

<sup>157</sup> *Recueil général des anciennes lois*, t. 22, p. 501, n° 992, « Edit qui défend aux parlements de se servir des termes d'unité, d'indivisibilité et de classes, et d'envoyer aux autres parlements, hors les cas prévus par les ordonnances, des mémoires, remontrances, arrêts et arrêtés relatifs aux affaires qui seront portées devant elles par les ordres du roi à cause de leur ressort. »

<sup>158</sup> *Journal historique de la révolution opérée dans la Constitution de la Monarchie française par M. de Maupeou, Chancelier de France*, Londres, 1774, t. 1, p. 5.

contraire à ce qu'ils appellent *les principes fondamentaux de la monarchie* ; ils sortent de l'assemblée lorsque les porteurs de nos ordres se mettent en devoir de les remplir<sup>159</sup>. »

**48. L'insubordination de la magistrature.** Loin de respecter l'autorité royale, les parlementaires ont souvent tenté d'empêcher l'exécution des lois et poussé les sujets à la désobéissance<sup>160</sup>. L'enregistrement de l'édit de Maupeou ne serait rien d'autre qu'un « désaveu de toutes les victoires constitutionnelles sur l'absolutisme royal au cours des vingt années précédentes »<sup>161</sup>, ainsi que des revendications du parlement de Paris visant à obtenir les moyens de s'opposer efficacement aux ministres<sup>162</sup>. Dès le 3 décembre 1770, le parlement estime que cet édit n'a d'autre vocation que celle de semer le trouble au sein « du sanctuaire de la Justice des ministres des lois »<sup>163</sup>. Il réclame au roi qu'on lui laisse « le libre exercice de ses fonctions »<sup>164</sup>. Le lit de justice qui s'ensuit le 7 décembre semble constituer le point de départ de cette nouvelle bataille entre les parlements et les ministres<sup>165</sup>. Les magistrats perçoivent cet édit comme une attaque contre « les formes essentielles du gouvernement »<sup>166</sup>. En réponse, le chancelier Maupeou rappelle aux magistrats que leur fonction se limite à l'application des lois, sans qu'il leur soit possible « d'en étendre ou d'en restreindre les dispositions »<sup>167</sup>. Il leur explique :

« Quand le législateur veut manifester ses volontés, vous êtes son organe, et sa bonté permet que vous soyez son conseil ; il vous invite à l'éclairer de vos lumières et vous ordonne de lui montrer la vérité. Là finit votre ministère. Le Roi pèse vos observations dans sa sagesse ; il les balance avec les motifs qui le déterminent, et de ce coup d'œil qui embrasse l'étendue de la monarchie, il juge les avantages et les inconvénients de la loi. S'il commande, alors vous lui devez la plus parfaite soumission. Si vos droits s'étendaient plus loin [...] le Roi ne conserverait que le nom et l'ombre vaine de la Souveraineté<sup>168</sup>. »

Le 10 décembre, se sentant injuriés par l'accusation de projeter de retirer au roi l'autorité souveraine<sup>169</sup>, les magistrats se déclarent incapables d'enregistrer les lois qui leur portent atteinte<sup>170</sup>. Le parlement de Paris décide de suspendre l'exercice de ses « fonctions

---

<sup>159</sup> *Recueil général des anciennes lois*, t. 22, p. 506.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 371.

<sup>162</sup> Jules Flammermont, *Remontrances du Parlement de Paris*, *op. cit.*, Lit de justice du 7 décembre 1770, t. 3, p. 158.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>165</sup> Jules Flammermont, *La réforme judiciaire du chancelier Maupeou, Mémoire lu à l'Académie des Sciences morales et politique en novembre et décembre 1879*, Paris, Alphonse Picard, 1880, p. 44.

<sup>166</sup> Jules Flammermont, *Remontrances du Parlement de Paris*, *op. cit.*, « Lit de justice du 7 décembre 1770 », Représentations au roi du 3 décembre 1770, t. 3, p. 170.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 164-165.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 170. Voir aussi Jules Flammermont, *La réforme judiciaire du chancelier Maupeou*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>170</sup> *Ibid.*



ordinaires »<sup>171</sup>. Les magistrats, explique-t-il dans une lettre du 17 janvier 1771, ne peuvent être « eux-mêmes les ministres de l'exécution des lois de cette espèce »<sup>172</sup>. Toutefois, la résistance de la magistrature est vaincue par le chancelier dès l'instant où elle est confrontée à cette alternative : l'obéissance ou l'exil<sup>173</sup>. Un arrêt du 20 janvier 1771 confisque les charges des officiers du parlement de Paris et leur défend de remplir ces fonctions<sup>174</sup>. Des lettres patentes du 23 janvier 1771 remplacent ces anciens officiers par des officiers du Conseil<sup>175</sup>. Ainsi se trouve instauré le parlement Maupeou, avant qu'un nouvel édit établisse en février 1771 des conseils supérieurs<sup>176</sup>. Le parlement professe malgré tout d'ultimes remontrances le 18 février contre le « despotisme ministériel »<sup>177</sup>. Si la réforme de Maupeou paraît être un succès, en ce qu'elle « réussit temporairement à briser l'opposition des parlements ainsi qu'à remodeler leur juridiction, à abolir la vénalité des charges et à limiter le droit de remontrances »<sup>178</sup>, le chancelier subit la colère des anciens officiers du parlement de Paris et des pamphlétaires.

## 2) L'exaltation de l'idéologie anti-ministérielle

**49. Maupeou, parangon du ministre despote ?** Alors que le « despotisme ministériel » apparaît désormais comme la cause de tous les maux, la République des lettres se trouve submergée par la parution de plus cinq cents pamphlets rédigés contre le chancelier Maupeou<sup>179</sup>. L'ensemble de ces libelles forme les *Maupouana, ou Recueil complet des écrits patriotiques publiés pendant le règne du Chancelier MAUPEOU, Pour démontrer l'absurdité du Despotisme qu'il vouloit établir & pour maintenir dans toute sa splendeur la Monarchie*

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>173</sup> Joël M. Félix, « Nécessité et obéissance : Le parlement de Paris et la critique de la raison d'État, 1741-1763 », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op.cit., p. 40.

<sup>174</sup> *Recueil général des anciennes lois*, t. 22, p. 510, n° 995, « ARRÊT du conseil qui déclare les charges des officiers du parlement de Paris confisquées, les défend de remplir désormais leurs fonctions et de prendre même la qualité de membre du parlement », Versailles, 20 janvier 1771. Voir aussi Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., t. 3, p. 184.

<sup>175</sup> *Ibid.*, t. 22, p. 510-511, n° 996, « LETTRES PATENTES qui commettent les officiers du conseil pour tenir la cour de parlement », Versailles, 23 janvier 1771. Le roi explique dans ce texte : « Nous devons nous attendre que les officiers de notre parlement de Paris, se soumettroient à une loi qui les rappeloit aux fonctions de leur état, et au ministère auquel ils étoient liés par leurs serments [...] ; mais nous les avons vus opposer à nos volontés une résistance continue et sans motif, et se livrer à l'infraction la plus caractérisée à notre édit. »

<sup>176</sup> *Ibid.*, t. 22, p. 514, n° 998, « EDIT portant création de conseils supérieurs », Versailles, février 1771.

<sup>177</sup> Frédéric Bidouze, « Les remontrances de Malesherbes (18 février 1771) : discours "national" de ralliement et discours parlementaire », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 60.

<sup>178</sup> Julian Swann, « Repenser les parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle : du concept de "l'opposition parlementaire" à celui de "culture juridique des conflits politiques" » in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 17.

<sup>179</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, op. cit., p. 373.

*Française*<sup>180</sup>, qui, regroupant en six volumes plusieurs de ces pamphlets, paraît à Paris en 1775. Le recueil est aussi publié à Londres sous le nom suivant : *Les efforts de la liberté & du patriotisme contre le despotisme du S<sup>r</sup> de Maupeou, Chancelier de France, ou recueil des Ecrits Patriotiques publiés pour maintenir l'Ancien Gouvernement Français*<sup>181</sup>. Parmi ces écrits, se distingue un libelle de Clément de Boissy intitulé *Le Maire du Palais*<sup>182</sup>. Affublé de ce surnom, Maupeou est comparé à « ces anciens Ministres, qui ne respectant pas la dignité de leurs Maîtres, osèrent régner sous leur nom, & quelquefois par les mêmes moyens »<sup>183</sup>. Une autre brochure (probablement écrite par Le Paige<sup>184</sup>) paraît en 1771 sous le nom de *Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais, pour changer la Constitution de l'Etat*<sup>185</sup>. Son auteur estime de la même manière que ce chancelier mérite d'être appelé du nom de ceux qui furent les « usurpateurs de l'autorité Royale »<sup>186</sup>. L'édit de décembre 1770, qui semble faire de la volonté des rois la seule loi du royaume, dissimulerait en vérité « les surprises qui leur sont faites par leurs Ministres »<sup>187</sup>, lesquels se rendent coupables d'inspirer au roi « le désir de changer en despotisme la plus belle & la plus sage des Monarchies. Ces idées de despotisme entrent facilement dans l'âme d'un Ministre qui passe, & qui veut dans le moment de son Règne, faire exécuter toutes ses volontés par l'autorité du Monarque »<sup>188</sup>. » Selon Clément de Boissy, Maupeou aurait pris pour modèle les anciens cardinaux ministres, ces « exemples détestés des Français »<sup>189</sup>. En décidant la liquidation des offices, il aurait par une pareille invention dépassé Richelieu et Colbert dans le despotisme, surenchérit l'auteur des *Lettres à un ami de Province sur la liquidation des Offices*<sup>190</sup>.

**50. Une réforme éphémère.** Dans ce même recueil, la *Réponse au mémoire de Gin* affiche la satisfaction qu'éprouvent les magistrats de voir Maupeou et Terray chassés de leurs ministères<sup>191</sup>, tandis qu'ils espèrent désormais que « Louis XVI répare[ra] le scandale & les

<sup>180</sup> *Maupouana, ou Recueil complet des écrits patriotiques publiés pendant le règne du Chancelier MAUPEOU, Pour démontrer l'absurdité du Despotisme qu'il vouloit établir & pour maintenir dans toute sa splendeur la Monarchie Française*, 6 tomes, Paris, 1775.

<sup>181</sup> *Les efforts de la liberté & du patriotisme contre le despotisme du S<sup>r</sup> de Maupeou, Chancelier de France, ou recueil des Ecrits Patriotiques publiés pour maintenir l'Ancien Gouvernement Français*, 6 tomes, Londres, 1775.

<sup>182</sup> Athanase-Alexandre Clément de Boissy, *Le Maire du Palais*, in *Maupouana*, op. cit., t. 1, p. 1 à 83.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>184</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, op. cit., p. 401.

<sup>185</sup> *Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais*, op. cit.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>187</sup> Athanase-Alexandre Clément de Boissy, *Le Maire du Palais*, op. cit., p. 23.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>190</sup> *Lettres à un ami de Province sur la liquidation des Offices*, in *Maupouana*, op. cit., t. 5, p. 4.

<sup>191</sup> *Réponse au mémoire de Gin*, in *Maupouana*, op. cit., t. 5, p. 57. La réponse s'adresse à l'ouvrage suivant : Pierre-Louis-Claude Gin, *Les vrais principes du gouvernement françois, démontrés par la raison et par les faits*, Genève, 1777.

maux du précédent Gouvernement »<sup>192</sup>. L'auteur de l'opuscule *Les filets de Monseigneur de Maupeou* (non compris dans le recueil) espère de même que lorsque le roi aura s'apercevoir des maux occasionnés par le chancelier et rappellera les magistrats au sein du parlement<sup>193</sup>. Le rédacteur des *Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais* mentionne, lui aussi, que les Français attendent la destruction de « tout cet édifice élevé par la fureur contre les Loix constitutives du Gouvernement François ; contre leurs seuls vrais Ministres »<sup>194</sup>. Louis XVI répond à ces vœux, d'une part, en rappelant, avec le concours de Maurepas, les anciens parlementaires, d'autre part en nommant le premier Président du parlement de Rouen Miromesnil garde des sceaux<sup>195</sup> en remplacement du chancelier disgracié<sup>196</sup>. Désormais ils ne cesseront de désobéir et de dénoncer jusqu'en 1789 le « despotisme ministériel »<sup>197</sup>.

**51. La prolifération des pamphlets contre le « despotisme ministériel ».** Les remontrances élaborées en 1771 et 1772 ne cessent de dénoncer l'aspiration de Maupeou au despotisme<sup>198</sup>. Mais au-delà du cas de Maupeou, c'est l'ensemble du ministère qui est honni. Des pamphlets « anti-chancelier »<sup>199</sup>, on passe bientôt à de véritables écrits anti-ministériels. Les anciens parlementaires dénoncent le despotisme exercé par le triumvirat composé par Maupeou, Terray et le duc d'Aiguillon. Une somme considérable d'écrits attaque effectivement ce triumvirat<sup>200</sup>. Même les membres du parlement Maupeou refusent de devenir « les affidés d'un régime despotique »<sup>201</sup>, et se prennent à rêver d'une « monarchie éclairée par sa magistrature »<sup>202</sup>. La haine inspirée par cette réforme est telle qu'elle donne naissance à la notion de « despotisme ministériel »<sup>203</sup> qui devient, à partir de cette époque, un thème majeur de la littérature politique.

<sup>192</sup> Réponse au mémoire de Gin, in *Maupeouana*, op. cit., t. 5, p. 61.

<sup>193</sup> *Les filets de Monseigneur de Maupeou*, 11 novembre 1772, p. 3.

<sup>194</sup> *Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais*, op. cit., p. 28.

<sup>195</sup> Miromesnil conserve cependant les parlements dans l'obéissance pendant son ministère. Voir sur ce sujet : Julien Nigier, « Miromesnil confronté aux Parlements : à l'origine de la convocation de l'Assemblée des Notables (1785-1787) », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 129 à 143. Voir aussi Christine Mengès-Le Pape « Miromesnil Armand-Thomas Hue de », *DHJF*, p. 739.

<sup>196</sup> Jean Egret, *Louis XV et l'opposition parlementaire*, op. cit., p. 224.

<sup>197</sup> Jacques Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne*, op. cit., p. 241-242.

<sup>198</sup> Peter R. Campbell, « La rhétorique patriotique et le monde parlementaire », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 211.

<sup>199</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, op. cit., p. 399.

<sup>200</sup> Lucien Laugier, *Un ministère réformateur sous Louis XV*, op. cit., p. 14.

<sup>201</sup> Clarisse Coulomb, « Le Parlement du Dauphiné et la tentation de l'absolutisme éclairé », in Olivier Chaline (dir.), *Les parlements et les Lumières*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2012, p. 279.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 280.

<sup>203</sup> Pour rappel voir Melvin Richter, « Le concept de despotisme », *Dix-huitième siècle*, op. cit., p. 386.

**52. La nature aristocratique de l'opposition à Maupeou.** La critique des ministres au travers des remontrances présente un caractère éminemment aristocratique<sup>204</sup>. La noblesse de robe affiche le même mépris des ministres bourgeois que la plus ancienne aristocratie<sup>205</sup>. Il n'est guère surprenant que les « princes du sang »<sup>206</sup> rédigent eux-mêmes des protestations contre la réforme du chancelier. Ces derniers rêvent de retrouver le pouvoir comme aux « beaux jours de la fronde et de la régence »<sup>207</sup>. En réalité, les oppositions parlementaire et aristocrate sont pareillement tournées vers la théorie d'un pouvoir monarchique tempéré par une « assemblée représentative de la nation »<sup>208</sup>. Elles combattent par des arguments différents des ministres promoteurs d'un pouvoir absolutiste honni.

## § 2 : Une « constitution vicieuse du ministère »<sup>209</sup>

**53. Le poncif du ministre avide de pouvoir.** Si les révolutionnaires s'indignent contre « l'aristocratie des ministres », la critique de l'institution provient en grande partie de l'idéologie politique de la noblesse anti-absolutiste. Les aristocrates lancent les premières invectives contre des conseillers roturiers, robins ou clercs les privant de places au sein du Conseil du roi. L'idéal politique d'une grande partie de l'aristocratie, jusqu'aux premières années de la Révolution, se trouve dans le gouvernement aristocratique, une sorte de monarchie féodale, avant son altération par le « despotisme ministériel »<sup>210</sup>. Aux opinions nobiliaires s'ajoute une critique de l'institution ministérielle par le parti patriote. Ensemble, aristocrates et patriotes reprennent des préjugés véhiculés par l'esprit du siècle contre les hommes occupant les fonctions ministérielles (A). Si les ministres sont tous perçus comme des adeptes du despotisme, l'institution d'un Premier ou principal ministre constitue aux yeux de ces auteurs le paroxysme de la tyrannie ministérielle (B).

---

<sup>204</sup> Michel Antoine, *Louis XV, op. cit.*, p. 963.

<sup>205</sup> Sur le positionnement social de la noblesse parlementaire, voir François Bluche, *Les magistrats du Parlement de Paris au XVIII<sup>e</sup> siècle, (1715-1771)*, Paris, Annales Littéraires de l'Université de Besançon, vol. 35, coll. « Les Belles Lettres », 1960, p. 303 et s.

<sup>206</sup> *Protestations des princes du sang Contre l'Edit de Décembre 1770, les Lettres-Patentes du 23 Janvier, l'Edit de Février 1771, & contre tous ce qui s'en est ensuivi ou pourroit s'ensuivre*, in *Maupouana, op. cit.*, t. 1, p. 1 à 15.

<sup>207</sup> Lucien Laugier, *Un ministère réformateur sous Louis XV, op. cit.*, p. 88.

<sup>208</sup> Olivier Tholozan, *Henri d'Orléans, op. cit.*, p. 328.

<sup>209</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France, op. cit.*, t. 1, p. 179.

<sup>210</sup> Jacques de Saint-Victor, *La première contre-révolution (1789-1791)*, Paris, PUF, 2010, p. 23.

## A) Les préjugés contre les ministres

54. La noblesse est nourrie des préjugés propres à son ordre, qui démontrent sa frustration de voir les portefeuilles ministériels lui échapper. Les ministres sont présentés comme des hommes avides de pouvoir et de richesse (1). L'ensemble de l'opinion publique soupçonne ainsi les ministres de se livrer à une immense gabegie dans l'optique d'acheter leur place (2).

### 1) Une aristocratie jalouse des ministres

55. **La défiance du pouvoir royal envers la noblesse.** Depuis le règne de Louis XIV, l'ancienne aristocratie se sent écartée des affaires gouvernementales. Le souvenir de la Fronde des princes avait effectivement attisé la défiance de Louis XIV à son égard. Dans son ouvrage *De l'autorité de Montesquieu dans la révolution présente* paru en 1789, Grouvelle<sup>211</sup>, futur secrétaire du Conseil exécutif provisoire, rappelle bien que Louis XIV « écarta soigneusement de l'administration les hommes d'une naissance illustre ; il en fit des serviteurs plutôt que des Ministres ; les grâces leur furent prodiguées, & les grandes places leur furent interdites »<sup>212</sup> ; il leur préféra donc des hommes « d'une condition médiocre »<sup>213</sup>. Ce sentiment ne correspond que partiellement à la réalité. Nombre de ministres proviennent toujours de familles aristocrates. Necker<sup>214</sup> est le seul roturier à obtenir un portefeuille ministériel entre 1774 et 1789<sup>215</sup>. Toutefois, ces nobles ne sont plus des membres de la famille royale ou d'anciennes lignées de serviteurs de l'État. Ils sont avant tout des robins que le duc de Saint-Simon évoque sous le nom de porphyrogénètes, terme tiré de l'histoire byzantine et signifiant *nés dans la*

---

<sup>211</sup> Philippe-Antoine Grouvelle (1757-1806), est d'abord connu comme principal rédacteur de la *Feuille villageoise*, l'un des journaux les mieux diffusés durant la Révolution. Puis il occupe dès le 15 août 1792 la place de secrétaire du Conseil exécutif provisoire. Le décalage entre ces propos en date de 1789 et son engagement politique après le 10 août est tout aussi surprenant que dans le cas de Billaud-Varenne. Par ailleurs, chose encore rare en 1789, Grouvelle ne dissimule pas sa haine de la monarchie derrière une mise en cause des ministres. Il s'étonne que l'auteur de *l'Esprit des lois* distingue monarchie et despotisme, qui sont selon lui si semblables.

<sup>212</sup> Philippe-Antoine Grouvelle, *De l'autorité de Montesquieu dans la révolution présente*, 1789, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-1203, p. 75.

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Jacques Necker n'est plus à présenter. Le célèbre ministre de Louis XVI a fait l'objet de nombreuses recherches dont les suivantes : Léonard Burnand, *Les Pamphlets contre Necker, Médias et imaginaire politique au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions Classiques Garnier, coll. « L'Europe des Lumières », 2009 ; Léonard Burnand, « Necker et le débat sur l'abolition de la noblesse », in Philippe Bourdin (dir.), *Les noblesses françaises dans l'Europe de la Révolution*, Actes du colloque international de Vizille (10-12 septembre 2008), Rennes et Clermont-Ferrand, PUR et PUBP, 2010, p. 41 à 51 ; Ghislain de Diesbach, *Necker ou la faillite de la vertu*, Paris, Perrin, 2004 ; Jean Egret, *Necker, ministre de Louis XVI, 1776-1790*, Paris, Librairie Honoré Champion, 1975 ; Marcel Gauchet, « Necker », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, coll. « Champs histoire », 2007, vol. « Acteurs », p. 229 à 245 ; Henri Grange, *Les idées de Necker*, Lille, Service de reproduction des thèses, Université de Lille III, 1973 ; Germaine de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, Paris, Tallandier, 2000.

<sup>215</sup> Anne Buot de l'Epine, *Du Conseil du roi au Conseil d'État*, op. cit., p. 96.

*pourpre*<sup>216</sup>. Le grand mémorialiste désigne le cardinal de Mazarin comme l'auteur de « l'élévation de la plume et de la robe »<sup>217</sup> dans les ministères :

« Tous ses soins, toute son application se tourna à l'anéantissement des dignités et de la naissance par toutes sortes de voies, à dépouiller les personnes de qualité de toute sorte d'autorité, et pour cela de les éloigner, par état, des affaires ; d'y faire entrer des gens aussi vils d'extraction que lui ; d'accroître leurs places en pouvoir, en distinctions, en crédit, en richesses ; de persuader au Roi que tout seigneur était naturellement ennemi de son autorité, et de préférer, pour manier ses affaires en tout genre, des gens de rien<sup>218</sup> [...] »

**56. Les conceptions constitutionnelles aristocratiques.** La noblesse souhaite mettre un terme au régime absolutiste, qu'elle considère comme celui dans lequel s'épanouit la tyrannie des ministres<sup>219</sup>. Ainsi, Saint-Simon prône le renversement du « monstre qui avait dévoré la noblesse, c'est-à-dire le contrôleur général et les secrétaires d'État »<sup>220</sup>, pour favoriser le retour des fonctions ministérielles entre les mains de l'aristocratie. Immédiatement après le règne de Louis XIV, la mise en place d'une monarchie à grands conseils avec le système de la polysynodie constitue une revanche de la noblesse de cour et d'épée sur la noblesse de robe<sup>221</sup>. Ces conseils sont destinés à faire disparaître les ministères « bourgeois »<sup>222</sup> et le « despotisme ministériel »<sup>223</sup>. L'expérimentation est si brève que tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, la noblesse continue de regretter son déclassement et l'élévation de roturiers « jusqu'au plus haut rang »<sup>224</sup>. Des auteurs tels que Boulainvilliers redoutent non seulement l'accession du tiers état aux « fonctions politiques, alors réservées à l'ancienne aristocratie »<sup>225</sup>, mais encore le bouleversement de l'ordre social que pourrait provoquer l'anoblissement de ces serviteurs de l'État. Comme les parlementaires, Boulainvilliers se réfère à une ancienne constitution de l'État, qui trouve ses racines dans l'époque franque<sup>226</sup>. La noblesse conserve le souvenir d'une *curia regis* originellement composée des princes et des comtes<sup>227</sup>. Or, depuis leur ascension au cours des années 1560, les secrétaires d'État ont peu à peu remplacé les princes et les grands

<sup>216</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, op. cit., p. 105.

<sup>217</sup> Saint-Simon, *Mémoires*, Anthologie, édition établie, présentée et annotée par François Raviez, Paris, Librairie Générale Française, coll. « La Pochothèque », 2007, p. 923.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 922.

<sup>219</sup> Jean-Louis Harouel, « La Polysynodie », in Simone Goyard-Fabre (dir.), *L'État moderne, Regards sur la pensée politique de l'Europe occidentale entre 1715 et 1848*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 2000, p. 37.

<sup>220</sup> Saint-Simon, *Mémoires*, op. cit., p. 924.

<sup>221</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, op. cit., p. 47.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>223</sup> Gérard Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, op. cit., p. 18.

<sup>224</sup> Boulainvilliers, *Histoire de l'ancien gouvernement de France*, op. cit., t. 1, p. 323.

<sup>225</sup> Olivier Tholozan, *Henri de Boulainvilliers*, op. cit., p. 194.

<sup>226</sup> Arnaud Vergne, « La première référence à la “Constitution de l'État” dans les remontrances du parlement de Paris (1<sup>er</sup> mars 1721) », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 146.

<sup>227</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, op. cit., p. 26.

officiers au sein des différents conseils royaux<sup>228</sup>. L'ordre ancien de la monarchie aurait été renversé au profit de ces nouveaux ministres. Si l'on en croit les auteurs aristocrates, le phénomène se serait amplifié sous le règne de Louis XV. Billaud-Varenne, nourri par les réflexions de Montesquieu et de Boulainvilliers, juge que sous le règne de Louis XV « les Ministres n'eurent plus besoin d'autre mérite pour se maintenir en faveur, que d'avoir le secret infernal *de faire de l'argent* : aussi les noms de tous ceux qui parvinrent à ces places n'offrent-ils qu'une idée odieuse de Tyrannie, de Prodigalité & de Concussions<sup>229</sup> ! » Jusqu'à la veille de la Révolution, Billaud-Varenne déclare que les ministres « sont tirés eux-mêmes de la classe des Citoyens qu'ils ne craignent pas d'opprimer »<sup>230</sup>. Ce mépris aristocratique est tout aussi patent dans la diatribe du futur membre du Comité de salut public contre le principal ministre pendant la régence de Philippe d'Orléans, le cardinal Dubois :

« UNE Bassesse d'ame égale à sa naissance : Beaucoup d'esprit & beaucoup d'erreur : conduit à la fortune par un chemin d'opprobre : Une dépense conforme à la facilité d'y satisfaire : Une corruption de Mœur analogue à son Education ; tous les vices & pas une vertu : Toutes les passions & pas un sentiment : Voluptueux sans sensualité, Libertin par habitude : Prodigue sans générosité : Pour tout dire, aucune espèce de Religion, aucun principe & point d'extérieur : Tel fut le fils d'un Apothicaire devenu Premier Ministre de la France »<sup>231</sup>.

En 1748, le marquis d'Argenson, « partisan de la monarchie la plus absolue »<sup>232</sup>, se réjouit en revanche que les ministres ne soient plus choisis « parmi les grands seigneurs, comme autrefois en France les *Guise* et les *Montmorency* »<sup>233</sup>, et qu'ainsi la noblesse ne forme plus un corps qui assujettit les roturiers. Le clivage paraît clair entre auteurs absolutistes et anti-absolutistes.

**57. L'essor des « dynasties ministérielles ».** Les hommes appelés au Conseil du roi sont perçus comme des « créatures » ou des « fidèles » du roi ou du principal ministre<sup>234</sup>. Depuis l'époque des ministériats de Richelieu et de Mazarin, le « déclin des grandes clientèles nobiliaires face à la montée du patronage royal »<sup>235</sup> est de plus en plus perceptible. Habituellement, « un nouveau ministre nommé par le roi se trouvait être lui-même entouré de

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>229</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 111.

<sup>230</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 78.

<sup>231</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 107.

<sup>232</sup> Yves Combeau, *Le comte d'Argenson*, op. cit., p. 16.

<sup>233</sup> D'Argenson, *Journal et mémoires du marquis d'Argenson*, publiés pour la première fois d'après les manuscrits autographes de la Bibliothèque du Louvre, pour la société de l'histoire de France, par E.J.B. Rathery, Paris, Veuve de J. Renouard, 1859-1867, t. 5, p. 287.

<sup>234</sup> Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, op. cit., p. 721.

<sup>235</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, op. cit., p. 467.

“fidèles”, parents ou protégés, qu’il s’empressait de nommer aux postes de commande »<sup>236</sup>, de telle sorte que le pouvoir ministériel était accaparé par des clans. Charles Frostin démontre brillamment dans son ouvrage consacré aux Pontchartrain que se constituent de « véritables dynasties ministérielles »<sup>237</sup>. Louis de Pontchartrain, arrivé au ministère en 1691, est à l’origine d’une dynastie de ministres, qui commence avec « son fils, “né dans le ministère”, de formation purement bureaucratique, imbu de “l’esprit d’administration” et enclin à ce qu’on appellera plus tard, sous Louis XV, le “despotisme ministériel” »<sup>238</sup>. Puis, le réseau Pontchartrain s’étend de manière tentaculaire. Les Caumartin, d’Argenson, d’Aguesseau, Amelot, Lamoignon sont tous liés à la famille Phélypeaux<sup>239</sup>, jusqu’au comte de Montmorin, ministre des Affaires étrangères entre 1787 et 1791, dont la fille épouse le comte de La Luzerne en charge du département de la Marine de 1787 à 1790<sup>240</sup>. La noblesse ancienne se trouve écartée au profit de familles telles que les Colbert, les Le Tellier et les Phélypeaux, issues de milieux de marchands<sup>241</sup>.

**58. Le droit de survivance.** Des mécanismes juridiques permettent à ces familles de conserver les postes ministériels. La survivance constitue un des éléments fondamentaux pour l’existence de ces dynasties<sup>242</sup>. Il s’agit d’une « extension du droit de résignation accordée aux titulaires d’offices »<sup>243</sup>, qui permet au fils de succéder au père, et partant de constituer des lignées ministérielles. Dans l’article « survivance » de l’*Encyclopédie*, Boucher d’Argis, avocat au parlement de Paris jusqu’en 1790<sup>244</sup>, distingue quatre catégories de survivances. Dans le cadre du ministère, elle s’apparente davantage à une « *survivance* jouissante, c’est-à-dire celle avec laquelle on accorde dès-à-présent au survivancier l’exercice par concurrence avec le résignant »<sup>245</sup>. Le roi « nourrissant l’espoir de voir les fils gérer les affaires avec la même compétence que leurs pères »<sup>246</sup>, fréquents sont les cas où le fils du ministre se trouve précocement initié à l’exercice des fonctions ministérielles, tel Jérôme de Pontchartrain, admis dans les bureaux de son père dès l’âge de 19 ans<sup>247</sup>, Michel de Chamillart « nommé secrétaire

<sup>236</sup> Charles Frostin, *Les Pontchartrain, ministres de Louis XIV, Alliances et réseau d’influence sous l’Ancien Régime*, Rennes, PUR, 2006, p. 12.

<sup>237</sup> *Ibid.* Voir aussi Jean-François Solnon, « Dynasties ministérielles », *DAR*, p. 451 à 453.

<sup>238</sup> Charles Frostin, *Les Pontchartrain*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 508.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 323.

<sup>243</sup> Jean-François Solnon, « Dynasties ministérielles », *DAR*, p. 452.

<sup>244</sup> Jean-Christophe Gaven, « Boucher d’Argis Antoine-Gaspard », *DHJF*, p. 148.

<sup>245</sup> Antoine-Gaspard Boucher d’Argis, « Survivance », in *Encyclopédie*, *op. cit.*, 1751, t. 15, p. 697.

<sup>246</sup> Jean-François Solnon, « Dynasties ministérielles », *DAR*, p. 452.

<sup>247</sup> Charles Frostin, *Les Pontchartrain*, *op. cit.*, p. 16.



d'État en survivance, à la veille de ses dix-huit ans »<sup>248</sup>, ou bien encore Louvois qui, comme survivancier, participe aux travaux du ministère dès 14 ans<sup>249</sup>.

**59. Le paiement d'un brevet de retenue.** À côté de la survivance, existe le brevet de retenue. Dans l'ancien droit, ce terme désigne « une grace que le Roi accorde à ceux qui possèdent des charges ou des emplois qui ne sont pas héréditaires, & en conséquence de laquelle le successeur de cette charge ou emploi peut être contraint de payer au Brevetaire, ou à ses représentants, la somme fixée par le Brevet de retenue »<sup>250</sup>. Aussi nommé brevet d'assurance dans le *Répertoire universel de jurisprudence*<sup>251</sup>, cet usage demeure jusqu'à la Révolution. Tandis qu'il est officiellement nommé secrétaire d'État de la Marine, le 3 août 1788, le comte de La Luzerne<sup>252</sup> doit par exemple s'acquitter d'une somme de 400 000 livres auprès de son prédécesseur, le maréchal de Castries, en vertu d'un brevet de retenue dont le nouveau ministre devient à son tour possesseur<sup>253</sup>. L'Assemblée constituante décide, par un décret du 24 novembre 1790, soit juste après la démission de La Luzerne, qu'aucun brevet de retenue ne sera plus jamais accordé<sup>254</sup>. Ne seront remboursés que les détenteurs d'un brevet précédemment acquitté auprès du trésor public<sup>255</sup>. Le Comité des pensions, chargé d'étudier les mémoires des détenteurs de brevet de retenue<sup>256</sup>, décide que les trois secrétaires d'État La Luzerne, Montmorin et Saint-Priest percevront une indemnité à hauteur de 400 000 livres<sup>257</sup>.

---

<sup>248</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, op. cit., p. 124.

<sup>249</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense* op. cit., p. 33.

<sup>250</sup> Jean-Baptiste Denisart, *Collection de décisions nouvelles*, op. cit., t. 1, 312, « Brevet ».

<sup>251</sup> Jean-Nicolas Guyot, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, op. cit., t. 6, 1776, p. 507, « Brevet ».

<sup>252</sup> César-Henri comte de La Luzerne, né à Paris le 23 février 1737, est le fils d'un maréchal de camp et le neveu du ministre Malesherbes (AD, GR 3 YD 1217, LG 1217/1, Service historique de l'Armée de terre, dossiers La Luzerne (Lieutenants-généraux 1<sup>ère</sup> série et classements alphabétiques). Fonds privés, 1 K 45 (Fichier Pinasseau, Émigration...)). Après un début de carrière dans l'armée, il devient en 1785 gouverneur des Îles Sous le Vent, puis entre au Conseil supérieur de Port-au-Prince l'année suivante (*Ibid.*, Relevé de service). Également homme de lettres et de sciences, il est nommé le 23 août 1787 à la tête du département de la Marine. Renvoyé avec l'ensemble des ministres en juillet 1789, il effectue néanmoins un retour après la prise de la Bastille. La Luzerne, violemment attaqué par les colons de Saint-Domingue, conserve son poste jusqu'au 23 octobre 1790, après sa mise en cause dans l'affaire de Brest (AP, t. 19, p. 764-765, La Luzerne au roi, le 23 octobre 1790, annexe à la séance du 22 octobre 1790). Émigré à partir de 1791, il ne revient en France que le 1<sup>er</sup> février 1799 peu de temps avant son décès, le 24 mars de cette même année (AD, GR 3 YD 1217, LG 1217/1, Service historique de l'Armée de terre, dossiers La Luzerne (Lieutenants-généraux 1<sup>ère</sup> série et classements alphabétiques). Fonds privés, 1 K 45 (Fichier Pinasseau, Émigration...)).

<sup>253</sup> AP, t. 20, p. 490, séance du 17 novembre 1790. Cette pratique fut condamnée dans le n°278 de *l'Ami du Peuple*, le 12 novembre 1790, comme doublement illégale : d'une part, il s'agissait vraisemblablement de récompenser des services secrets, d'autre part, cela s'apparente à un achat de la place de ministre.

<sup>254</sup> Coll. Baudouin, vol. 8, p. 214, « Décret concernant les brevets de retenue », 24 novembre 1790, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>255</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>256</sup> *Ibid.*, vol. 10, p. 41-42, « Décret sur les brevets de retenue », 9 janvier 1791.

<sup>257</sup> *Ibid.*, vol. 11, p. 138-139, « Décret qui fixe les indemnités qui seront payées à plusieurs porteurs de Brevets de retenue », 6 février 1791.

**60. Une « patrimonialisation » du ministère.** Le recours à ces instruments juridiques nuit assurément aux prétentions de l'aristocratie, car les fonctions ministérielles sont de ce fait confisquées par des réseaux de parentèle et de clientèle constitués principalement de robins et de récents anoblis. Surtout, on assiste à une sorte de patrimonialisation du titre de ministre. À la manière des offices, le ministère tend à devenir une « fonction héréditaire »<sup>258</sup>, une charge vénale ou quasi-vénale<sup>259</sup>. De surcroît, l'aristocratie anti-absolutiste s'imagine que les hommes parvenus au Conseil du roi ne peuvent user du pouvoir qu'en tyrans, une tentation à laquelle les soumet inéluctablement leur position éminente. Quiconque, écrit Billaud-Varenne, « ne s'achemine point au Ministère en prenant pour guides l'intrigue & une ambition démesurée, n'y fait que paroître »<sup>260</sup>. La nature du ministère pousserait les titulaires de portefeuilles à profiter de l'occasion pour s'enrichir personnellement. L'auteur des *Réflexions sur l'administration des ministres* déclare que « ce sont les places que les hommes occupent, qui les rendent ce qu'ils sont : un ancien proverbe nous dit que l'occasion fait le laron (*sic*) »<sup>261</sup>.

## 2) « L'occasion fait le larron » : les ministres et l'argent

**61. Des ministres avides d'argent ?** Quelles que soient les circonstances, les révolutionnaires redoutent « le triomphe de l'intérêt particulier dans la personne du fonctionnaire »<sup>262</sup>. La fonction administrative serait essentiellement corruptrice<sup>263</sup>, car seule la satisfaction de son intérêt personnel dicte les décisions de l'administrateur. À ce titre, l'enrichissement personnel des ministres est une des craintes les plus présentes chez les auteurs pré-révolutionnaires. Tous les ministres de « l'Ancien Régime sont généralement considérés comme des personnages touchant des rémunérations scandaleuses et abusant de leur position pour puiser dans les caisses publiques »<sup>264</sup>. Les conseillers du roi seraient toujours animés, soit par un « esprit de dissipation »<sup>265</sup>, soit par une grande « avidité »<sup>266</sup>. Pétion de Villeneuve écrit

<sup>258</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, op. cit., p. 29.

<sup>259</sup> Paul Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, op. cit., p. 266.

<sup>260</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 122.

<sup>261</sup> *Réflexions sur l'administration des ministres*, op. cit., p. 4.

<sup>262</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 316.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 317. L'auteur écrit d'abord que « l'administration est corruptrice par essence », et évoque : « une fonction administrative qui incline les hommes vers la corruption ». Voir aussi plus loin, p. 326 : « La fonction administrative est par essence corruptrice : malgré des excuses techniques relatives à l'inertie de l'administration, les fonctionnaires publics sont inéluctablement voués à la corruption parce qu'ils jouissent de pouvoirs qui leur permettent d'assouvir leurs intérêts particuliers. Contrairement aux simples citoyens, les fonctionnaires sont en mesure, de par la place éminente qu'ils occupent, de réaliser leur "ambition". »

<sup>264</sup> Jean-Philippe Cénat, *Louvois, Le double de Louis XIV*, Paris, Taillandier, 2015, p. 273.

<sup>265</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 118.

<sup>266</sup> *Ibid.*

que même « les plus grandes affaires ont été conduites par des intrigues »<sup>267</sup>. L'auteur des *Réflexions sur l'administration des ministres* estime alors que « l'orgueil et la soif de l'or sont deux maladies qui les dévorent sans cesse ; ce sont des hydropiques qui ont le ventre plein d'eau et qui ont toujours soif »<sup>268</sup>. Il est désormais courant de penser que « l'exaction passe pour consubstantielle à la fonction ministérielle »<sup>269</sup>.

**62. L'accusation de dilapider l'argent des impôts.** Les anciens ministres sont accusés d'avoir non seulement négligé l'administration des finances mais aussi dilapidé le Trésor public en dépenses somptuaires. La conséquence de ce faste des ministres serait une irrémédiable augmentation des impôts. Billaud-Varenne insiste de nombreuses fois sur cette corrélation, notamment lorsqu'il écrit que

« ces plaisirs sans nombre, ces fêtes multiples & toutes ces fantaisies satisfaites, en amenant les profusions, sont devenus un moyen de plus pour les Ministres de satisfaire leur cupidité & en même tems un voile pour mieux couvrir leurs déprédations. L'accroissement des Impôts rendu par-là indispensable ; il leur fut permis de se faire un mérite auprès du Prince de l'invention fiscale dont l'auteur savoit bien pourtant qu'il seroit le premier à faire valoir pour son compte<sup>270</sup>. »

Calonne subit tout particulièrement la fureur des libellistes. Contrôleur général entre 1783 et 1787, il est notamment malmené par un écrit satirique en date de 1789, intitulé *Le Ministère de Monsieur de Calonne dévoilé, Avec des détails sur ses intrigues et sur le nom de ses Agens*<sup>271</sup>, dont l'auteur et l'éditeur conservent l'anonymat. Le pamphlétaire s'autorise à parler à la place de l'ancien contrôleur des finances pour énumérer toute une série de malversations financières. Calonne aurait été corrompu par la compagnie des Indes<sup>272</sup> ; il aurait dépensé des sommes considérables en prodigalités afin de satisfaire tous ceux dont il avait besoin pour conserver sa place<sup>273</sup> ; il aurait souscrit des emprunts excessifs pour des dépenses somptuaires en faveur du dauphin<sup>274</sup> ; enfin, pour parvenir à financer l'ensemble de ses malversations, il aurait prévu la création de nouveaux impôts<sup>275</sup>. En lui supposant une arrogance que les libellistes considèrent

---

<sup>267</sup> Jérôme Pétion, *Avis aux Français sur le salut de la patrie*, 1789, p. 242. Voir la biographie récente de Pétion : Pierre Casselle, *L'anti-Robespierre, Jérôme Pétion ou la Révolution pacifique*, Paris, Vendémiaire, 2016.

<sup>268</sup> *Réflexions sur l'administration des ministres*, op. cit., p. 3.

<sup>269</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit., p. 222.

<sup>270</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 199.

<sup>271</sup> *Le Ministère de Monsieur de Calonne dévoilé, Avec des détails sur ses intrigues et sur le nom de ses Agens*, in 8°, 1789, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-2124.

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 15. Sur cette question, voir le chapitre consacré aux prodigalités de Calonne dans G. Susane, *La tactique financière de Calonne*, Paris, Arthur Rousseau, Thèse, Université de Paris, 1901, p. 240 à 262.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 15.

être naturelle à tout ministre, le calomniateur imagine Calonne implorant la clémence du peuple pour les méfaits qu'il lui prête :

« De tout ce que vous pouvez me reprocher, & que je suis prêt à avouer au premier interrogatoire, je vous demande pardon : au nom de ma franchise, préservez-moi de la *lanterne*, & je vous dirai combien j'ai donné de millions pour les plaisirs de la reine, combien pour les besoins de l'empereur, combien pour les créanciers du comte d'Artois, combien enfin pour les bonnes grâces de toute la cour & les faveurs de toutes mes maîtresses connues [...], & toutes celles que vous avez ignorées, & qui m'ont coûté moins d'or peut-être, mais plus de crimes<sup>276</sup> [...] »

Billaud-Varenne s'indigne aussi de l'attitude de Calonne qui implore réellement le roi de déclarer son administration irréprochable<sup>277</sup>. Devrait-on être reconnaissant au « Ministre qui n'a été que Dissipateur » ? C'est une « TRISTE ressource quand on est réduit à se faire un mérite de n'avoir pas commis tous les abus que l'Indépendance & le Despotisme du Ministère ont introduit successivement dans l'Etat. [...] on ne lui doit encore que le remerciement que reçoit un brigand qui vous fait grâce de la vie »<sup>278</sup>. Il affirme telle une vérité indéniable que « c'est le bien être de tant de millions d'hommes qui, journellement, est l'holocauste offerte pour la prospérité d'un seul<sup>279</sup> ! »

**63. Le « règne des entourages »<sup>280</sup> ministériels.** Billaud-Varenne tire la conclusion que l'institution ministérielle est corruptrice en raison de la nécessité, pour le titulaire du portefeuille, d'acheter des soutiens influents et de décider, dans cette unique perspective, une augmentation des impôts. C'est à ce titre qu'il dénonce les impositions inventées par Calonne, « nouvelles ressources pour alimenter la voracité des Vampires qui ne le maintenoient-là, qu'à cette condition »<sup>281</sup>. Au passage, le futur Conventionnel égratigne tous les courtisans, qui se liguent « pour faire régner le plus long-tems possible le Ministre prodigue en leur faveur, & pour renverser au plutôt le Ministre intègre & plein de bonnes vues, en le rendant suspect ou ridicule aux yeux du Maître »<sup>282</sup>. Les délateurs rejoignent le point de vue de Montesquieu : « l'on n'appelle plus parmi nous, un grand Ministre, celui qui est le sage dispensateur des revenus publics ; mais celui qui est *homme d'industrie & qui trouve ce qu'on appelle des expédients* »<sup>283</sup>. Ainsi, l'auteur d'une *Conférence entre un ministre d'Etat et un conseiller au Parlement*, dénonce les intrigues des courtisans, toujours à partir de l'exemple de Calonne, qui,

---

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>277</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 2, p. 13.

<sup>278</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 15.

<sup>279</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 123.

<sup>280</sup> Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages*, op. cit.

<sup>281</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 2, p. 25.

<sup>282</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 26.

<sup>283</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., t. 1, livre XIII, ch. XV, t. 1, p. 366.

selon cet anonyme, avait promis de « partager avec eux le Trésor royal »<sup>284</sup>. L'exclamation du conseiller résume l'idée générale :

« Un honnête homme dans le Ministère ! Il lui est impossible d'y rester un an. Le Père Eternel enverroir son Esprit saint dans le Conseil, pour sauver la France, les courtisans lui trouveroient des défauts, & le feroient congédier. Ces gens-là sont comme des enragés, dès qu'un Contrôleur-Général cesse de leur donner de l'argent pour satisfaire à leurs plaisirs & à leurs profusions<sup>285</sup>. »

**64. La nécessité d'une administration financière transparente.** D'après Necker, tous les ministres, hormis Sully et Colbert, auraient été de mauvais administrateurs des finances<sup>286</sup>. Il trouve seulement chez Colbert les « qualités précieuses pour ceux qui gouvernent »<sup>287</sup> et la « vertu nécessaire à un Administrateur des finances »<sup>288</sup>, ne devant jamais oublier qu'à « chaque instant le bien public lui demande le sacrifice de son intérêt, de ses affections, & même de sa gloire. Il faut qu'il soit poursuivi par cette pensée, que la bienfaisance d'un homme d'Etat est une justice inébranlable, que cette justice fait le bonheur d'un Peuple »<sup>289</sup>. Necker rappelle que l'administration des Finances, négligée depuis la mort de Sully, se trouve enfin revigorée sous le ministère de Colbert<sup>290</sup>. Cet *Éloge de Jean-Baptiste Colbert* grâce auquel Necker remporte le prix d'un concours lancé par l'Académie française en 1773<sup>291</sup>, permet au banquier genevois d'exposer sa doctrine politique et de promouvoir une administration vertueuse<sup>292</sup>. Devenu directeur général des finances, il tente d'imposer une transparence de l'administration des finances, et publie à cet effet, le 19 février 1781, un *Compte rendu au Roi*<sup>293</sup>, qui comprend une première partie consacrée à son œuvre ministérielle, une seconde à l'état des recettes et dépenses ordinaires du Trésor royal<sup>294</sup>. Ce compte rendu doit appeler « la Nation à la connaissance et à l'examen de l'Administration publique et il [fait] ainsi, pour la première fois, des affaires de l'Etat une chose commune »<sup>295</sup>. Car « le mystère qui entourait les finances françaises était nuisible »<sup>296</sup> ; il favorisait la nonchalance lorsque la publicité permettrait

---

<sup>284</sup> *Conférence entre un ministre d'Etat et un conseiller au parlement*, 1787, p. 15.

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> Jacques Necker, *Éloge de Jean-Baptiste Colbert*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 85-86.

<sup>290</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>291</sup> Ghislain de Diesbach, *Necker ou la faillite de la vertu*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>292</sup> Henri Grange, *Les idées de Necker*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>293</sup> Jacques Necker, *Compte rendu au Roy, par M. Necker Directeur général des Finances, Au mois de janvier 1781*, Genève, Slatkine Reprints, , 2005.

<sup>294</sup> Jean Egret, *Necker, ministre de Louis XVI*, *op. cit.*, p. 169.

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 170-171.

<sup>296</sup> Jacques Necker, *Compte rendu au Roy*, *op. cit.*, Préface de Léonard Burnand, p. IX.

d'étudier la situation des Finances<sup>297</sup>. Informer la nation et inciter l'opinion à jouer un rôle sont deux moyens structurant le renouvellement de l'administration ministérielle<sup>298</sup>. En faisant publier ce *Compte rendu* sans l'aval du roi, il espère inaugurer une nouvelle pratique du pouvoir<sup>299</sup>. Car le besoin de crédit, expliquait Madame de Staël, oblige les gouvernants à ménager l'opinion publique et rendent nécessaires des formes constitutionnelles propres à « assurer la publicité dans les finances, et garantir les engagements contractés »<sup>300</sup>. Semblable démarche prend à rebours la tradition monarchiste, elle semble signifier que l'action du pouvoir exécutif dépend désormais de l'approbation et de la volonté de la multitude<sup>301</sup>. Le recours à l'emprunt prôné par Necker est stigmatisé par Billaud-Varenne comme propre à faciliter l'inconduite des « Ministres prévaricateurs »<sup>302</sup>. Cependant, après son retour en 1788, une bonne partie de l'opinion est convaincue que le directeur général des finances mettra un terme aux dilapidations de l'argent public<sup>303</sup>.

**65. La persistance des soupçons pendant la Révolution française.** Pour prévenir tout soupçon, les ministres de la période révolutionnaire croiront sage de préciser leur désintéressement. Plusieurs se féliciteront même de sortir du ministère plus pauvres qu'ils ne l'étaient auparavant. Par exemple, Deschamps-Destournelles<sup>304</sup> affirme, en 1794, que son « désintéressement a été absolu »<sup>305</sup>, et le certifie par le fait que les « deux tiers de son traitement ont été employés à des dons Républicains »<sup>306</sup>. Le citoyen Lédée, arrêté par le Comité révolutionnaire de la section Bonnet-Rouge pour avoir protégé l'ancien ministre Duport-

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

<sup>298</sup> Voir notamment Henri Grange, *Les idées de Necker, op. cit.*, p. 442.

<sup>299</sup> Jean-Christian Petitfils, *Louis XVI*, Paris, Perrin, 2005, p. 343.

<sup>300</sup> Germaine de Staël, *Considérations sur la Révolution française, op. cit.*, p. 90.

<sup>301</sup> Besenval, *Mémoires du baron de Besenval sur la Cour de France*, Paris, Mercure de France, 1987, p. 480.

<sup>302</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France, op. cit.*, t. 1, p. 119.

<sup>303</sup> *Observations sur les Etats généraux, et sur les réformes à faire dans l'administration*, 1789, p. 15.

<sup>304</sup> Louis-Grégoire Deschamps-Destournelles (1744-1795) entre dans les bureaux de la Ferme générale dès 1760 et parvient à gravir de nombreux échelons. En 1789, il rejoint immédiatement la Révolution. Après le 10 août 1792, il est élu membre de la Commune de Paris (Louis-Grégoire Deschamps-Destournelles, *Discours du citoyen Destournelles, ministre des Contributions publiques, à la Convention nationale, du 16 juin 1793, in Convention nationale – Juin 1793*, BnF, 8-LE<sup>38</sup>-285, p. 2). Grâce à l'influence de Garat, alors ministre de l'Intérieur, il est nommé ministre des Contributions publiques le 13 juin 1793. Jusqu'à la fin de son ministère le 19 avril 1794, il s'occupe attentivement de la confection des rôles et de la fabrication des monnaies. Deschamps-Destournelles est destitué de ses fonctions en raison de la suppression du Conseil exécutif provisoire. Arrêté le 6 mai 1794 puis libéré en septembre, il décède le 27 juillet 1795 alors qu'il est de nouveau incarcéré. Voir AN, F/7/4675, dossier 1, « Deschamps-Destournelles » ; Guy Antonetti, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1790-1814*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 2007, p. 123 à 136 ; Pascal Simonetti, « Deschamps-Destournelles », in *DM*, p. 52.

<sup>305</sup> AN, F/7/4675, dossier 1, Deschamps-Destournelles, « Destournelles au Comité de Sûreté générale, le 11 prairial an II ».

<sup>306</sup> *Ibid.*

Dutertre<sup>307</sup>, affirme que ce dernier est « sorti du ministère plus pauvre qu'il n'y était entré »<sup>308</sup>. Ces assertions laissent deviner qu'une multitude de détracteurs suspectent toujours les ministres de n'être intéressés que par leur profit personnel. Un profit qui ne serait pas exclusivement financier, mais aussi de nature politique. Les ministres, d'après le pamphlet anonyme *Le réveil du Tiers état*, « parvenus par l'intrigue & la faveur, ne portent dans leurs places, avec l'âme des courtisans, que la jalousie du pouvoir »<sup>309</sup>. Si les fonctions ministérielles peuvent entraîner leurs détenteurs vers le despotisme, celle de Premier ministre est d'autant plus propice à développer leur pouvoir. Les principaux ministres sont, aux yeux de leurs détracteurs, des sortes de vizirs<sup>310</sup>.

## B) La crainte du ministériat

**66. Une présomption d'abus de pouvoir.** La formule de Montesquieu est bien célèbre : « c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser »<sup>311</sup>. Partant de ce constant, personne ne devrait s'étonner que les ministres en abusent. Billaud-Varenne écrit que se trouvant « asservis à leurs passions, comme le sont la plupart des humains, comment eut-il été possible que les Ministres, placés à côté du pouvoir suprême & n'étant soutenus que par leur vertu seule, eussent pu résister à la séduction<sup>312</sup> ? » Tandis que le roi est toujours considéré comme bon et vertueux, ses ministres seraient tous portés à détourner à leur profit le pouvoir qu'il leur confie : « L'intérêt du Prince est celui de ses Sujets : l'intérêt du

<sup>307</sup> Marguerite Louis François Duport-Dutertre (1754-1793) devient lieutenant du premier maire de Paris, Jean-Sylvain Bailly, en 1789 (Antoine de Baeque, « Duport-Dutertre », in *DM*, p. 54). Ses liens avec La Fayette lui valent ensuite d'être nommé garde des sceaux le 21 novembre 1790 (*AP*, t. 20, p. 722, séance du 23 novembre 1790). Attaqué à l'Assemblée législative par l'opposition girondine relativement à sa fonction d'exécution des lois, il démissionne le 10 mars 1792 (Antoine de Baeque, « Duport-Dutertre », in *DM*, p. 54). Décrété d'accusation le 15 août 1792, en raison de supposées manœuvres contrerévolutionnaires au sein du Comité autrichien (*Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 486-487, n° 1633, « Acte d'accusation contre les sieurs Duportail, Ex-Ministre de la Guerre ; Duport, Ex-Ministre de la Justice ; Tarbé, Ex-Ministre des Contributions publiques ; Bertrand, Ex-Ministre de la Marine, & Barnave, & Alexandre Lameth, Députés à l'Assemblée constituante », 29 août 1792), il est arrêté, condamné à mort, puis exécuté le 29 novembre 1793 (AN, F/7/4774/10 dossier 3, papiers de Ledée n°4, Mémoire aux membres composant le Comité révolutionnaire de la Section de Popincourt).

<sup>308</sup> AN, F/7/4774/70, dossier 3, Duport-Dutertre, Papiers de Ledée, n° 4, « Mémoire aux membres composant le Comité révolutionnaire de la Section de Popincourt ».

<sup>309</sup> *Le réveil du Tiers état, c'est-à-dire de la nation, ou Principes d'ordre social*, 1789, p. 10, art. 4.

<sup>310</sup> Le terme est employé dans les écrits suivants : *Trahison du baron de Breteuil, Principal ministre, Envers la Nation, envers le Roi, envers M<sup>gr</sup>. Le Duc d'Orléans, son Bienfaiteur ; Avec le nom de quelques-uns de ses abominables complices, & de ceux que S.A.S. a chassés de son Palais*, 1789, in Smith-Lesouef, *Libelles contre la Cour, Recueil de 38 pièces reliées avec Smith-Lesouef*, BnF, S-5587 ; Germaine de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, op. cit., p. 150 ; Nicolas Ruault, *Gazette d'un parisien sous la Révolution*, Paris, Librairie académique Perrin, 1976, p. 100.

<sup>311</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. IV, t. 1, p. 293.

<sup>312</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 197.

Second qu'il se choisira est de vexer le Peuple pour profiter des abus qu'il va commettre »<sup>313</sup>. Dès lors, les ministres sont toujours présumés malintentionnés<sup>314</sup>. L'ensemble des ministres, depuis l'époque de Sully et Henri IV, en d'autres termes depuis le commencement de la monarchie absolue, sont suspectés d'avoir ainsi abusé de l'autorité royale grandissante. *A fortiori*, les premiers ministres sont particulièrement visés par cette accusation.

**67. Le régime du ministériat.** L'institution d'un Premier ministre est la traduction en droit de la primauté de l'un des ministres au sein du Conseil du roi, auquel le roi accorde son entière confiance. Ce ministre peut être défini « comme le premier conseiller du roi, le dépositaire de sa confiance et de son autorité »<sup>315</sup>. Le nom de « ministériat » désigne précisément cette forme de gouvernement selon laquelle un Premier ministre conduit les affaires du royaume<sup>316</sup>. Il joue dans ce système « un rôle d'impulsion gouvernementale »<sup>317</sup>. Si la présence d'un seul et unique principal ministre est constitutive d'un ministériat, dans certains cas – tous antérieurs aux années 1620 – plusieurs principaux ministres se trouvaient au sein du Conseil du roi ; en fonction de la hiérarchie mise en place par le roi, il y avait un premier ministre, un deuxième ministre, un troisième ministre<sup>318</sup>. Le « classement des ministres »<sup>319</sup> est en réalité une tradition bien ancrée dans les institutions françaises. Toutefois, une remarque formulée par le mémorialiste Nicolas Ruault pourrait permettre de distinguer le Premier ministre et le principal ministre :

« La différence de principal à premier est que les autres ministres ne travaillent avec le Roi qu'en présence du principal ministre et que le Roi travaille seul avec le principal quand il lui plaît ; au lieu qu'un premier ministre exclut tous les autres ministres du travail avec le prince ; sa signature seule lui vaut décharge complète ; il a, dit-on, des gardes, c'est un grand vizir »<sup>320</sup>.

**68. Une usurpation de la fonction gouvernementale du roi ?** La spécificité du rôle de Premier ministre implique qu'il exerce une fonction gouvernementale. Suger aurait occupé cette place dès les règnes de Louis VI et de Louis VII<sup>321</sup>, mais les appellations de « premier

---

<sup>313</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 139.

<sup>314</sup> L'idée de présomption est notamment présente dans la thèse de Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 309.

<sup>315</sup> Agnès Babot, Agnès Boucaud-Maître et Philippe Delaigue, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, *op. cit.*, « Ministre & ministère », p. 397.

<sup>316</sup> Bernard Barbiche, « Principal ministre », *DAR*, p. 1021.

<sup>317</sup> Gérald Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>318</sup> Bernard Barbiche, « Principal ministre », *DAR*, p. 1021 ; Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, *op. cit.*, p. 213.

<sup>319</sup> Jean Foyer, « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », *Pouvoirs*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>320</sup> Nicolas Ruault, *Gazette d'un parisien sous la Révolution*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>321</sup> Jean Massot, *Le Chef du Gouvernement en France*, Paris, La Documentation française, « Notes et études documentaires », n°s 4537-4538, 1979, p. 13.



ministre » et de « principal ministre » n'apparaissent que lorsque ce titre est conféré à Richelieu en 1629<sup>322</sup>. Les titulaires du titre de Premier ministre gouvernent d'une manière que certains qualifient de « dictature ministérielle »<sup>323</sup>. Certes, le « ministériat n'est en droit qu'une simple délégation et non un abandon de pouvoir, mais cette délégation était si ample qu'elle a suscité la méfiance des théoriciens de la monarchie »<sup>324</sup>. La crainte de voir un ministre diriger le gouvernement royal condamne l'institution du ministériat, qui rappelle à bon nombre d'auteurs celle de maire du palais<sup>325</sup>. L'expression, employée pour blâmer le chancelier Maupeou, est déjà utilisée par le duc de Saint-Simon en 1715 lorsqu'il accable Mazarin, « ce maire du palais étranger »<sup>326</sup>. De même, d'Argenson met en garde, en 1740, contre Fleury qui « ne se comporte plus en ministre, ni en premier ministre, mais en maire du palais, ce qui est encore plus qu'un régent du royaume »<sup>327</sup>. Desmulins résume parfaitement cette hantise dans son *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux* : plusieurs rois, écrit-il, « ont été détrônés par leurs ministres, qui ont tourné contr'eux les armes du despotisme, qu'ils avoient eu la foiblesse de leur confier »<sup>328</sup>.

**69. La dénonciation du despotisme à travers le ministériat de Richelieu.** Parmi les anciens principaux ministres, Richelieu incarne plus qu'aucun autre le pouvoir absolutiste et sert très fréquemment d'exemple dans la dénonciation du « despotisme ministériel ». Montesquieu écrit qu'il avait le despotisme « dans la tête »<sup>329</sup>. Selon Deforgues<sup>330</sup>, ministre des Affaires étrangères à l'époque de la Convention, il est « le plus éhonté des Despotes »<sup>331</sup>. Billaud-Varenne le décrit comme « plus ambitieux ou plus entreprenant qu'aucuns de ses prédécesseurs »<sup>332</sup>. Selon le comte d'Antraigues, il aurait résolu « d'enchaîner la nation, & de

<sup>322</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>323</sup> Jean-François Labourdette, « Vergennes ou la tentation du ministériat », *Revue historique*, n° 557, janvier-mars 1986, p. 73.

<sup>324</sup> Bernard Barbiche, « Principal ministre », *DAR*, p. 1021.

<sup>325</sup> Voir par exemple Alexandre Charles de Casaux, *Simplicité de l'idée d'une constitution et quelques autres qui s'y rapportent, Application et conséquences*, Paris, 1789, p. 4.

<sup>326</sup> Saint-Simon, *Mémoires, op. cit.*, « Réflexion sur le gouvernement présent et sur celui à établir », p. 921.

<sup>327</sup> D'Argenson, *Journal et mémoires du marquis d'Argenson, op. cit.*, 6 janvier 1740, t. 2, p. 377.

<sup>328</sup> Desmulins, *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux, par M. Desmulins*, 1788, p. 8.

<sup>329</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois, op. cit.*, livre V, ch. X, t. 1, p. 182.

<sup>330</sup> François-Louis-Michel Chemin Deforgues (1759-1840) commence sa carrière en devenant clerc dans le cabinet d'avocat de Danton. Proche du leader cordelier, il devient membre de la Commune insurrectionnelle après le 10 août 1792 (Jean-Pierre Bois, « Chemin-Deforgues », in *DMAE*, p. 221). Devenu ensuite secrétaire du Comité de salut public, il est élu ministre des Affaires étrangères le 21 juin 1793 (Pascal Simonetti, « Deforgues (François Louis Michel Chemin) (1759-1840). Lorsque survient la chute de Danton, il quitte son ministère le 2 avril 1794. Cependant il parvient à éviter une condamnation à mort et retrouve la liberté après le 9 thermidor (*Ibid.*)).

<sup>331</sup> François-Louis-Michel Chemin Deforgues, *Deforgues à ses concitoyens (pour se défendre d'avoir participé aux massacres de septembre)*, 1794, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-1969, p. 2.

<sup>332</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France, op. cit.*, t. 1, p. 21.

la flétrir, pour jamais des fers du despotisme »<sup>333</sup>. Suivant un poncif bien connu, Richelieu aurait abusé de son ascendant sur la personne du roi<sup>334</sup>. Les hommes du XVIII<sup>e</sup> siècle imaginent un Louis XIII « esclave »<sup>335</sup> de son principal ministre, bien que Richelieu eût démenti cette image d'Épinal par sa célèbre formule : « Les quatre pieds carrés du cabinet du roi me sont plus difficiles à conquérir que tous les champs de bataille de l'Europe »<sup>336</sup>. Malgré tout, Billaud-Varenne relate que « profitant de la faiblesse d'un jeune homme pour enchaîner la puissance de son Roi aux volontés d'un Sujet, il sema les germes de nouveaux troubles, en osant le premier attirer entre les mains d'un Particulier toute l'Autorité Souveraine »<sup>337</sup>. De cette manière, le « despotisme ministériel » aurait renversé les lois de la monarchie traditionnelle<sup>338</sup>. La plus violente attaque est assénée par Mirabeau. Dans son *Essai sur le despotisme* rédigé en 1776, il écrit que le cardinal de Richelieu « visait au despotisme personnel bien plus qu'à augmenter l'autorité royale »<sup>339</sup>. Afin de parvenir à son but, Richelieu, assure Mirabeau, séduisait par la corruption et terrorisait par la violence<sup>340</sup>. Dès lors, le futur tribun de l'Assemblée constituante s'indigne des louanges perpétuées par l'historiographie :

« Combien de fois n'a-t-on pas loué en France le ministère du cardinal de Richelieu : ces louanges lui serraient très justement acquises s'il avait été chargé de détruire la nation ; mais elles sont la honte des Français. Ce célèbre instrument du despotisme, ministre d'un roi faible, haineux et violent ; ce politique audacieux et supérieurement intrigant, qu'on ne jugea de son temps qu'avec des yeux obscurcis par la terreur ou aveuglés par la haine, et que l'on n'aperçoit aujourd'hui que d'un regard fasciné par les préjugés ; le fameux Richelieu, si souvent exalté, peint tant de fois, et presque toujours si mal jugé, sapa par les fondements le gouvernement, qui fut trop longtemps entre ses mains pour le bonheur de son pays. Profondément occupé de sa gloire et surtout de son crédit, de sa puissance, de son despotisme, auquel il sacrifia toujours et sans cesse tous autres motifs, il a feint de croire que les Français étaient incapables de rester attachés à des règles fixes, et qu'ils avaient besoin qu'un maître absolu fixât leur mobilité<sup>341</sup>. »

**70. L'ascendant du Premier ministre sur le roi.** C'est « l'esprit de despotisme »<sup>342</sup> qui consacrerait postérieurement le ministériat de Richelieu. Pourtant, l'autorité du cardinal se trouve si mal perçue par les contemporains de Necker qu'il déclare, lorsque Louis XVI fait appel à lui, ne pouvoir assumer le rôle d'un Mazarin ou d'un Richelieu, et qu'au contraire la

<sup>333</sup> D'Antraigues, *Mémoires sur les Etats généraux, et la manière de les convoquer*, 1788, p. 210.

<sup>334</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 101.

<sup>335</sup> D'Antraigues, *Mémoires sur les Etats généraux*, op. cit., p. 211.

<sup>336</sup> Voir Simone Bertièrre, *Louis XIII et Richelieu, La « Malentente »*, Paris, Éditions de Fallois, 2016, p. 10.

<sup>337</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 94.

<sup>338</sup> Desmulins, *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux*, op. cit., p. 37.

<sup>339</sup> Mirabeau, *Essai sur le despotisme*, Paris, Anabet, 2008, p. 98.

<sup>340</sup> *Ibid.*

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>342</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, op. cit., t. 1, p. 69.

situation exige un ministre avec un « esprit sage, un caractère honnête, une ame élevée »<sup>343</sup>. Plus généralement, le cœur du problème est l'ascendant dont peut bénéficier un ministre sur la personne du roi. Suivant Billaud-Varenne, « de simples Scribes se sont rendus par le fait, non pas seulement les Egaux de leur Souverain, mais même ils ont obtenu assez d'ascendant sur son esprit pour en venir à lui dicter ce qu'ils devoient transcrire<sup>344</sup> ! » Il en déduit que

« les Souverains, ces Maîtres de la terre, se trouvent pourtant asservis à croire & à dire tout ce que la nécessité suggère à leurs Ministres ; & voilà, lorsqu'ils s'en doutent le moins, comme le mal se perpétue, & gagne chaque jour un accroissement qui ne peut en rendre les suites que plus terribles. L'état des choses ne permet plus de rien espérer des changemens qui peuvent arriver dans le Ministère. On sait bien tout ce qu'il en est : on sait que le monarque, qui s' imagine n'accorder sa confiance qu'au Mérite, ne rencontre, pour l'ordinaire, dans le sujet que tant de voix préconisent, qu'un Ambitieux, qui, pour se frayer cette route a eu l'adresse de se faire le plus de créatures, soit par des largesses antérieures à son élévation, soit par des protestations de condescendance, & des assurances de protection & de ressouvenir, sitôt qu'on l'aura mis à portée d'être utile<sup>345</sup>. »

**71. La persistance du ministériat.** Le règne de Louis XV marque le retour des principaux ministres. Les pamphlétaires bousculent alors l'image du cardinal de Fleury, occupant cette fonction aux dépens de l'autorité du monarque. Il se trouve accusé de despotisme par Grouvelle, qui rappelle que l'œuvre de Montesquieu fut réalisée en des temps où le « despotisme, sourd & hypocrite, du Cardinal de Fleury, comprima de nouveau, tous les ressorts de la pensée »<sup>346</sup>. L'accusation est sans doute injuste envers ce ministre que l'historiographie représente comme un « pacificateur »<sup>347</sup>, tout particulièrement dans ses rapports avec les parlements<sup>348</sup>. La persévérance du cardinal à rester au pouvoir malgré son grand âge attire la suspicion. Le marquis d'Argenson est interloqué par « cet excès ridicule de tyrannie »<sup>349</sup>. Louis XV laisse plusieurs ministres jouer ultérieurement ce rôle de Premier ministre, tels Choiseul ou Maupeou<sup>350</sup> ; tandis que Louis XVI fait de même au profit de Maurepas et de Vergennes. Toutefois, l'institution ne renaît officiellement que le 26 août 1787, lorsque Loménie de Brienne parvient à se faire octroyer le titre de principal ministre<sup>351</sup>. Le roi souhaite que cette autorité

---

<sup>343</sup> Jacques Necker, *Sur l'administration de M. Necker par lui-même*, Paris, 1791, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-4913 (A), L 1.1-MFC, p. 222.

<sup>344</sup> Billaud-Varenne, *Despotisme des ministres de France*, *op. cit.*, t. 1, p. 83.

<sup>345</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 121.

<sup>346</sup> Philippe-Antoine Grouvelle, *De l'autorité de Montesquieu dans la révolution présente*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>347</sup> Michel Antoine, *Louis XV*, *op. cit.*, p. 265.

<sup>348</sup> Julian Swann, « Repenser les parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle : du concept de "l'opposition parlementaire" à celui de "culture juridique des conflits politiques" » in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>349</sup> D'Argenson, *Journal et mémoires du marquis d'Argenson*, *op. cit.*, 21 août 1738, t. 1, p. 349.

<sup>350</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>351</sup> Jean-François Labourdette, « Vergennes ou la tentation du ministériat », *op. cit.* p. 73.

permette à Brienne de fédérer un Conseil du roi divisé<sup>352</sup>, car la présence d'un principal ministre doit – en théorie – emporter « l'unité gouvernementale »<sup>353</sup>. L'archevêque de Toulouse prend en charge le contrôle de « l'ensemble de l'activité du Gouvernement »<sup>354</sup>. Loménie de Brienne est le dernier à bénéficier de cette dignité<sup>355</sup> qui disparaît avec la loi des 27 avril et 25 mai 1791 sur l'organisation ministérielle<sup>356</sup>. D'ailleurs, il convient d'insister sur un point terminologique : Breteuil<sup>357</sup> et Necker portent – en 1789 – le titre de « Premier ministre des Finances » et non celui de « premier ministre ». La fonction de Premier ministre n'est donc plus dissociée de la gestion d'un département<sup>358</sup>. Malgré tout, cette qualité fait essuyer à leurs détenteurs les principales charges contre le gouvernement au cours des années 1789 et 1790. Tandis que Breteuil est assimilé à un « Grand-Vizir »<sup>359</sup>, Necker s'attire l'opposition conjointe des absolutistes, qui aimeraient voir en lui un nouveau cardinal de Richelieu<sup>360</sup>, et des libéraux en raison de sa constante défense de l'autorité royale. Il est associé à quatre préjugés, d'après le nom d'une pièce de théâtre parue en 1790<sup>361</sup>, qui ferait naturellement de lui un mauvais Premier ministre pour la France : il n'est « ni catholique, ni Français, ni monocrate [...] ni noble »<sup>362</sup> :

<sup>352</sup> Pierre Dauga, *Un prélat à la fin de l'Ancien Régime : Loménie de Brienne*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2002, p. 205.

<sup>353</sup> Alexandre Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 38.

<sup>354</sup> Pierre Dauga, *Un prélat à la fin de l'Ancien Régime, Loménie de Brienne*, op. cit., p. 205.

<sup>355</sup> Agnès Babot, Agnès Boucaud-Maître et Philippe Delaigue, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, op. cit., « Ministre & ministère », p. 397.

<sup>356</sup> Léon Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, Paris, J. Rothschild, 1892-1893, t. 2, p. 266.

<sup>357</sup> Louis-Charles-Auguste Le Tonnelier, baron de Breteuil (1730-1807), est l'héritier de la dynastie ministérielle Le Tonnelier (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 274). Après un bref passage dans l'armée, il devient un important agent diplomatique de la monarchie française (*Ibid.*, p. 275). De retour en France après une mission de huit ans à Vienne (1775-1783), il est à la cour un membre du parti de la reine et un éminent défenseur de la monarchie absolue (Munro Price, *The Road from Versailles, Louis XVI, Marie Antoinette, and the Fall of the French Monarchy*, New York, St. Martin's Presse, 2003, p. 49). Conseiller d'État depuis 1781, il est nommé, le 18 novembre 1783, secrétaire d'État de la Maison du Roi (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 274), mais démissionne en juillet 1788 (René-Marie Rampelberg, *Le ministre de la Maison du Roi*, op. cit., p. 6). Lors de la crise politique de juillet 1789, Breteuil apparaît comme l'homme providentiel auprès de Louis XVI et des partisans du despotisme éclairé (Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 25). Nommé au Conseil du roi le 12 juillet avec le titre de « premier ministre des Finances » (Henri Hervieu, *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions* op. cit., p. 394), il est renvoyé sous la pression des Parisiens le 16 juillet. Parti en émigration, Breteuil devient un agent diplomatique du roi et tente d'organiser la contre-révolution (Jules Flammermont, *Négociations secrètes de Louis XVI et du baron de Breteuil avec la cour de Berlin (Décembre 1791-juillet 1792), Lettres et documents authentiques publiés par Jules Flammermont*, Paris, Alphonse Picard, 1883, BnF, MFICHE LG6-853, L 1.1-MFC, p. 7). Il se retire finalement à Hambourg en 1792 jusqu'à son retour en France en 1802 (René-Marie Rampelberg, *Le ministre de la Maison du Roi*, op. cit., p. 23).

<sup>358</sup> Jack Hayward, « Un Premier ministre, pour quoi faire ? », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, p. 7. Jack Hayward relate qu'avant l'établissement d'une « séparation de la fonction de Premier ministre des autres fonctions ministérielles », le Premier ministre prenait souvent en charge les Finances ou les Affaires étrangères.

<sup>359</sup> *Trahison du baron de Breteuil*, op. cit., p. 7.

<sup>360</sup> Germaine de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, op. cit., p. 88.

<sup>361</sup> Welche, *Les quatre préjugés du ministre ou la France perdue*, 1790, BnF, Richelieu, Département Arts du Spectacle, 8°Y-4381.

<sup>362</sup> *Ibid.*, p. 37.

« Préjugé de dogme, préjugé de naissance, préjugé de gouvernement, préjugé de nation... Que de préjugés pour quelques vertus ! Que de vices politiques, pour des qualités de cœur<sup>363</sup> ! » De la même manière, l'italien Mazarin avait toujours été suspecté de mépriser les intérêts de la nation française. Saint-Simon écrit – à ce sujet – qu'un « étranger de la lie du peuple, qui ne tient à rien et qui n'a d'autre Dieu que sa grandeur et sa puissance, ne songe à l'État qu'il gouverne que par rapport à soi »<sup>364</sup>, et, fatalement, ce ministre use de l'autorité royale pour satisfaire ses ambitions.

**72. Le déplacement de la fonction gouvernementale du Premier ministre vers le corps législatif.** Le rejet de l'institution du Premier ministre par les révolutionnaires s'explique, avant toute chose, par la dépossession de la fonction gouvernementale de l'Exécutif au profit du corps législatif. Les Constituants commencent à mettre en place un gouvernement par assemblée qui condamne de fait l'existence d'un chef de gouvernement<sup>365</sup>. La distinction entre la fonction gouvernementale et la fonction simplement administrative permet de comprendre que la première a vocation à revenir au corps législatif (l'organe de la volonté générale), et la seconde au ministère (l'organe chargé d'une exécution mécanique). Les ministres se trouvant dépourvus de la fonction gouvernementale, ils ne peuvent diriger l'action du gouvernement à la manière du roi ou d'un Premier ministre de la V<sup>e</sup> République<sup>366</sup>. Pourtant, l'existence du Premier ministre permet d'instaurer une responsabilité solidaire propre au régime parlementaire<sup>367</sup>, qui se traduit par un contrôle du pouvoir exécutif par le corps législatif et dont l'origine se trouve en Angleterre<sup>368</sup>.

**73. Des idéologues anti-ministériels tournés vers l'Angleterre.** Les tendances anti-absolutistes prônant un modèle politique permettant à leurs partisans d'exercer une fonction gouvernementale repoussent naturellement le ministériat. Aussi diverses soient-elles, elles se tournent vers le modèle anglais. Le marquis d'Argenson, en observant qu'il « nous souffle d'Angleterre un vent philosophique de gouvernement libre et anti-monarchique »<sup>369</sup>, dans lequel – ajoute-t-il non sans ironie – « les ministres seraient privés de leur excessif pouvoir de

---

<sup>363</sup> *Ibid.*

<sup>364</sup> Saint-Simon, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 920.

<sup>365</sup> Jack Hayward, « Un Premier ministre, pour quoi faire ? », *op. cit.*, p. 7.

<sup>366</sup> Voir notamment, Pierre Avril, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, p. 31 à 40.

<sup>367</sup> Voir, Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1976.

<sup>368</sup> Henri Simonnet, *Le gouvernement parlementaire et l'assemblée constituante de 1789*, Thèse, Paris, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts, 1899, p. 1-2.

<sup>369</sup> D'Argenson, *Journal et mémoires du marquis d'Argenson*, *op. cit.*, t. 6, p. 464.

nuire »<sup>370</sup>, met parfaitement en évidence la corrélation entre la pensée anti-absolutiste, la critique des ministres et cette admiration pour le modèle anglais.

## SECTION II : LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE CONSTITUTIONNEL

**74. L'anglomanie<sup>371</sup> dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle.** L'anglomanie marque la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle et nourrit la pensée politique d'un grand nombre d'idéologues inspirés par Montesquieu. Le modèle britannique représente à cette époque l'idéal du régime mixte, qui, grâce à la balance des pouvoirs, garantit la liberté politique<sup>372</sup>. L'Angleterre est effectivement dotée d'une constitution mettant en place un régime parlementaire. L'admiration pour ce système, dont la responsabilité ministérielle est un corollaire essentiel<sup>373</sup>, est commune aux magistrats, aux aristocrates et aux philosophes. Le courant aristocrate souhaite le retour aux anciennes libertés de la monarchie française qui ne serait désormais – à leurs yeux – qu'une « version dégradée et corrompue d'un modèle constitutionnel originel conservé outre-Manche »<sup>374</sup>. La nation anglaise est, pour le comte de Boulainvilliers, « le conservatoire des antiques libertés germaniques »<sup>375</sup>. De même chez un grand nombre de philosophes, elle est une « monarchie libre et raisonnable »<sup>376</sup>. Toutefois, la référence à cet exemple ne se révèle pas toujours pertinente. Le modèle est souvent vénéré sans être réellement connu<sup>377</sup>. Ainsi l'avocat Simon Linguet, l'un des auteurs les plus célèbres de la fin du siècle<sup>378</sup>, adepte de ce que Van Kley nomme le « discours ministériel »<sup>379</sup>, écrit :

« C'est l'Angleterre qu'on ne cesse de nous citer, qu'on feint de prendre pour modèle ! C'est de cette idole de Montesquieu que les confrères de Montesquieu veulent recevoir l'épée Antiministérielle, le glaive teint du sang des Rois encore plus que de celui des Ministres : soit : que verrons-nous dans cette Angleterre ? La réprobation la plus solennelle des procédés & des procédures Parlementaires de France ; nous y trouverons un respect presque

---

<sup>370</sup> *Ibid.*

<sup>371</sup> Sur l'anglomanie, voir principalement Édouard Tillet, *La constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel dans la France des Lumières*, Aix-en-Provence, PUAM, « Collection d'histoire des idées politiques », 2001.

<sup>372</sup> François Burdeau et Marcel Morabito, « Les expériences étrangères et la première constitution française », *Pouvoirs*, n° 50, septembre 1989, « 1789-1989, Histoire constitutionnelle », p. 98.

<sup>373</sup> Alain Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2002, p. 4.

<sup>374</sup> Édouard Tillet, *La constitution anglaise*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>375</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>377</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines, Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1999, p. 21.

<sup>378</sup> Brigitte Burmeister, « Les paradoxes de Linguet », *Dix-huitième siècle*, n° 7, 1975, p. 147.

<sup>379</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 470.

superstitieux pour des règles que l'on ne cesse de violer à Paris, en criant qu'on veut imiter Londres<sup>380</sup>. »

**75. Un modèle aristocratique controversé.** Les conflits entre les institutions de la monarchie anglaise sont comparables à l'opposition entre les parlementaires et les ministres français. Si en France le parlement se présente comme un véritable conseil royal, selon les observations de Blackstone, en Angleterre, les deux chambres du pouvoir législatif sont comprises au sein du Conseil du roi au même titre que les juges des cours royales<sup>381</sup> et son Conseil privé, « *The King's privy council* »<sup>382</sup>, composé de ses ministres et de tous les membres qu'il souhaite y appeler. Tous ces conseils doivent assister le monarque dans l'accomplissement de ses fonctions<sup>383</sup>, mais le Conseil privé est le principal d'entre eux<sup>384</sup>. Malgré tout, le Parlement britannique parvient à contrôler le ministère grâce au mécanisme de la responsabilité ministérielle. Cette procédure permet de renverser le ministre qui excéderait l'exercice de ses fonctions ou les accomplirait à l'encontre de l'opinion de l'organe investi de la fonction de représentant de la nation, en l'occurrence la chambre des Communes et la chambre des Lords. À cet égard, la constitution anglaise est le modèle de référence des anti-absolutistes (§ 1). Cet attrait se heurte bientôt aux nouvelles idées nationales pré-révolutionnaires. Suivant ces conceptions constitutionnelles, l'Angleterre demeure un modèle aristocratique, alors que les patriotes rêvent dorénavant d'une subordination du ministère à la nation. L'institution des états généraux constituerait un organe propre à l'exercice de la fonction gouvernementale, tandis que le ministère deviendrait un organe purement exécutif et administratif, responsable devant les nouveaux représentants de la nation (§ 2).

## **§ 1 : Le paradigme de la responsabilité ministérielle en Angleterre**

**76. Une arme juridique contre la « tyrannie ministérielle ».** Depuis la charte de Jean-sans-terre, le parlement semble constituer un rempart contre le despotisme<sup>385</sup>. La charte de 1215

---

<sup>380</sup> Linguet, *La France plus qu'angloise : ou, Comparaison entre la procédure entamée à Paris le 25 septembre 1788 contre les ministres du Roi de France, et le procès intenté à Londres en 1640, au Comte de Stafford... avec des réflexions sur le danger imminent dont les entreprises de la Robe menacent la nation, & les particuliers*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, 1788, p. 84.

<sup>381</sup> William Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises, par W. Blackstone, avec des notes de M. Ed. Christian, traduits de l'anglais sur la quinzième édition par Maurice Chompré*, Paris, Bossange, Rey et Gravier, Aillaud, 1822, t. 1, p. 425.

<sup>382</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillon*, t. 5, p. 17.

<sup>383</sup> William Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises, op. cit.*, t. 1, p. 423.

<sup>384</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 426. Sur l'origine du Conseil privé, voir Rouchdi Boutros, *Les éléments de la Constitution anglaise*, Lyon, Bosc Frères, M. & L. Riou, 1933, p. 156.

<sup>385</sup> Sur la vision de l'Histoire du Parlement britannique au XVIII<sup>e</sup> siècle, voir Guillaume-Thomas-François Raynal, *Histoire du Parlement d'Angleterre*, 2 tomes, Londres, 1748.

établit un cadre constitutionnel propice au développement du parlementarisme, et par conséquent de la responsabilité des ministres<sup>386</sup>. C'est pour cette raison qu'en 1742 les électeurs de Westminster implorent le Parlement d'anéantir la tyrannie ministérielle<sup>387</sup>. Afin de contrôler le ministère, le régime parlementaire bénéficie de l'arme juridique de la responsabilité. Elle se décline sous deux formes principales. Le Parlement britannique applique tout d'abord une responsabilité pénale envers les ministres prévaricateurs ou coupables de trahison (A). Puis, la procédure pénale est écartée au profit d'une responsabilité politique<sup>388</sup> qui astreint le cabinet ministériel à conformer sa politique à celle souhaitée par la majorité parlementaire. Cette responsabilité est mise en jeu par la voie de l'*interpellation* qui permet au parlement de contrôler l'activité du gouvernement<sup>389</sup> (B). Cependant, si la magistrature française imagine que les cours de justice pourraient jouer le rôle du Parlement anglais, nombre d'écrits parus à la fin des années 1780 suggèrent que la responsabilité ne peut être conçue que devant la nation (C).

### A) L'admiration pour la responsabilité pénale

**77. Une procédure extraordinaire.** Bien qu'elle fût abandonnée au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, une procédure existe en Angleterre afin de poursuivre les ministres prévaricateurs ou coupables d'un abus d'autorité. Elle recouvre une forme purement pénale. Cette responsabilité pénale suscite l'admiration des détracteurs de l'absolutisme français, car elle permet d'établir un contrôle des activités du ministère par des assemblées. Juridiquement, cette responsabilité s'appuie d'abord sur la procédure d'*impeachment* confiant l'instruction des cas de haute trahison à la Chambre des Communes. La poursuite pénale des ministres échappe donc aux juridictions de *Common Law*<sup>390</sup>, les Communes jouissant d'une compétence *ratione personae*<sup>391</sup>. La Chambre basse peut « examiner les éléments de preuve apportés contre la personne accusée »<sup>392</sup>, notamment en auditionnant des témoins et en interrogeant l'accusé,

---

<sup>386</sup> Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 33.

<sup>387</sup> William Cobbett et Thomas Cursor Hansard, *Cobbett's Parliamentary History of England from the Earliest Period to the Year 1803 : From which Last-mentioned Epoch it is Continued Downwards in the Work Entitled "Cobbett's Parliamentary Debates"*, Londres, Hansard, 1812, t. 12, p. 421.

<sup>388</sup> Voir la définition de Denis Baranger, « Responsabilité politique », in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1357 : « la responsabilité politique se définit comme une relation de légitimité qui unit le représentant chargé de gouverner et le souverain qui lui a abandonné, en tout ou en partie, cette charge ». « Elle peut renvoyer à l'idée d'une obligation de rendre des comptes du pouvoir exercé. Elle peut encore, et c'est la signification qu'elle a finie par prendre, indiquer que cette transparence de l'exercice du pouvoir est le moyen de le mettre en question, et le préalable à un retrait du titre pour l'exercer. »

<sup>389</sup> Joseph Dubuc, *La Question et l'interpellation*, Paris, Pedone, 1909, p. 21.

<sup>390</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 259.

<sup>391</sup> *Ibid.*, p. 258.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 260.



comme le réalisera l'Assemblée législative en 1792 au cours de son instruction contre le comité autrichien. Ensuite, la Chambre des Lords a le privilège exclusif de juger les ministres en sa qualité de « Haute Cour Suprême de Justice criminelle »<sup>393</sup>. Le roi lui-même ne peut pas arrêter le cours d'une procédure instruite contre ses ministres, car il ne peut juger les membres de l'administration dont il est le chef<sup>394</sup>. Le respect du principe de séparation des pouvoirs permet ainsi la délivrance d'un jugement extérieur à l'organe exécutif, mais qui, malgré tout, pourrait être conditionné par des intérêts politiques. Dans ses *Nouvelles observations sur l'Angleterre*, l'abbé Gabriel-François Coyer, de tendance patriote et républicaine<sup>395</sup>, tente de convaincre le lecteur français de l'utilité d'une pareille procédure :

« VOUS me marquez dans votre dernière Lettre une grande surprise de la façon dont le Parlement d'Angleterre traite les Ministres d'Etat dans les conjonctures présentes. Ajournement pour rendre compte de leur administration, dès le commencement de la guerre avec les Colonies, sarcasmes humilians, reproches amers, accusations capitales, menaces foudroyantes à la face du Public. Ce tonnerre qui gronde sur leur tête, ne les effraierait peut-être pas, si le Roi pouvoit en arrêter le coup : vains efforts, si le Parlement décidait leur perte. Les exemples n'en sont pas rares dans l'Histoire de la Nation. Votre étonnement vient de ce que dans les pays d'obéissance passive, le Ministre ne répond de sa conduite qu'à la Couronne. Dépositaire du pouvoir absolu, il dispose de tout, sans craindre les contradictions. Tout plie sous celui qui ne peut plier que sous le Maître ; & s'il vient à montrer son incapacité ou à déplaire, une retraite dorée le console<sup>396</sup>. »

**78. L'extension de la responsabilité pénale des ministres.** La procédure d'*impeachment* renvoie d'abord à la poursuite des ministres coupables de haute trahison, et qui, de ce fait, ont mis en danger la sûreté de l'État. Mais la responsabilité pénale des ministres est aussi une garantie contre toute violation de l'*habeas corpus*, « cette Loi si sacrée que les Ministres abhorrent »<sup>397</sup>. Les cas de violation de l'*habeas corpus* existent en raison d'une fonction attribuée au Conseil privé, selon laquelle il peut « pourvoir provisoirement à la sûreté, même pendant les sessions du parlement, comme à faire des enquêtes, & à envoyer en prison »<sup>398</sup>, à charge pour les tribunaux de juger. Blackstone relève que cette mission du Conseil privé « l'autorise à rechercher tous les délits contre le gouvernement, et à faire mettre les délinquants dans une prison sûre, pour qu'ils soient jugés par l'une des cours de justice »<sup>399</sup>. Montesquieu défend lui-même la pertinence de ce pouvoir ministériel :

<sup>393</sup> Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 52.

<sup>394</sup> Voir notamment Jean Louis de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, op. cit., p. 67.

<sup>395</sup> Éric Gojossa, *Le concept de République en France (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Aix-en-Provence, PUAM, « Collection d'histoire des idées politiques », 1998, p. 432.

<sup>396</sup> Gabriel-François Coyer, *Nouvelles observations sur l'Angleterre, par un voyageur*, Paris, chez la veuve Duschene, 1779, p. 149-150.

<sup>397</sup> Gabriel-François Coyer, *Nouvelles observations sur l'Angleterre*, op. cit., p. 334, « Discours de Wilkes ».

<sup>398</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillouin*, t. 5, p. 17.

<sup>399</sup> William Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises*, op. cit., t. 1, p. 428-429.

« Si la puissance législative laisse à l'exécutrice le droit d'emprisonner des citoyens qui peuvent donner caution de leur conduite, il n'y a plus de liberté ; à moins qu'ils ne soient arrêtés pour répondre, sans délai, à une accusation que la loi a rendue capitale : auquel cas ils sont réellement libres, puisqu'ils ne sont soumis qu'à la puissance de la loi. Mais, si la puissance législative se croyait en danger par quelque conjuration secrète contre l'Etat, ou quelque intelligence avec les ennemis du dehors, elle pourrait, pour un temps court et limité, permettre à la puissance exécutrice de faire arrêter les citoyens suspects, qui ne perdraient leur liberté pour un temps, que pour la conserver pour toujours<sup>400</sup>. »

La responsabilité pénale des ministres constitue une contrepartie afin de balancer ce pouvoir ministériel. Une affaire célèbre outre-Manche illustre parfaitement la mise en jeu de cette responsabilité en vertu d'une atteinte aux principes de l'*habeas corpus*. Un scandale survient après l'arrestation des imprimeurs du *North Briton*, dont le n° 45 constitue une violente charge contre le ministre Halifax, la famille royale<sup>401</sup> et plus généralement le « *ministerial despotism* »<sup>402</sup>. Le rédacteur du journal, John Wilkes, est un habitué des attaques contre les ministres. En réponse, ces derniers usent de leur pouvoir de police à son encontre en conformité avec la volonté du roi George III. Exilé en France avant d'être élu député aux Communes, Wilkes subit deux condamnations, l'une de dix mois d'emprisonnement, l'autre de huit mois, toutes deux assorties d'une forte amende<sup>403</sup>. Halifax, le sous-secrétaire d'État et les messagers d'État sont condamnés à verser des dommages-intérêts « considérables »<sup>404</sup>. Dès lors, la responsabilité ministérielle gagne l'admiration des milieux philosophiques et parlementaires, qui dénoncent dans le même temps le pouvoir arbitraire des ministres français, qui eux, possèdent la faculté de délivrer des lettres de cachet sans avoir à répondre de leur conduite.

**79. La persistance de la corruption.** La responsabilité pénale est une menace pour les ministres corrompus. Pour autant, Cucé de Boisgelin rapporte avoir vu en Angleterre « des ministres de différens partis qui ne doivent leurs places qu'à leurs intrigues et qui craignent de les perdre »<sup>405</sup>. Pierre Jean Grosley, dans son ouvrage *Londres*, décrit l'existence d'un système de clientèle semblable à celui que connaît la cour de Versailles. Parvenu au ministère, explique-t-il, le nouvel homme fort doit récompenser par des places « ses cliens, qu'il appelle *ses amis*, de la manière la plus assortie à leurs talens, à leur état, à leur condition, mais rarement à leur prétention »<sup>406</sup>. Beaucoup de voyageurs sont ainsi frappés par la puissance de l'argent sur la

<sup>400</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. VI, t. 1, p. 296. Sur Montesquieu et le pouvoir arbitraire, Danielle Cabanis et André Cabanis, *Introduction à l'histoire des idées politiques*, Paris, Publisud, 1989, p. 293.

<sup>401</sup> L'affaire est brièvement évoquée par Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillon*, t. 5, p. 17 et Gabriel-François Coyer, *Nouvelles observations sur l'Angleterre*, op. cit., p. 131.

<sup>402</sup> Robert Palmer, *The Age of the Democratic Revolution*, op. cit., p. 167.

<sup>403</sup> Bruno Cucé de Boisgelin, *Sur l'Angleterre* (extraits), *RFHIP*, n° 12, 2<sup>e</sup> sem. 2000, « L'Angleterre, modèle politique ? », p. 389, « Dissertation sur la constitution anglaise ».

<sup>404</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillon*, t. 5, p. 17.

<sup>405</sup> Bruno Cucé de Boisgelin, *Sur l'Angleterre*, *RFHIP*, op. cit., p. 372, « Notes sur l'Angleterre de George III ».

<sup>406</sup> Pierre Jean Grosley, *Londres*, Lausanne, 1770, t. 3, p. 387-388.

politique britannique. C'est notamment le cas lorsque des ministres cherchent à s'assurer une majorité aux Communes. Cette « corruption électorale »<sup>407</sup> suscite nombre de scandales outre-Manche et l'indignation des visiteurs français, à l'instar de Cucé de Boisgelin qui écrit : « Quand le gouvernement réduit à des bornes trop étroites a compris enfin qu'il ne pouvoit se soutenir qu'en achetant des voix, il s'est fait un intérêt personnel de les acheter »<sup>408</sup>. D'après John Stevens, dont l'*Examen du gouvernement anglais comparé aux constitutions des États-Unis* est traduit en français par Condorcet, Dupont de Nemours et Jean-Antoine Gallois, la « vénalité & la corruption deviennent un lieu commun, par lequel les différentes parties de cet infâme système d'administration sont unies dans un seul & même intérêt »<sup>409</sup>. Le régime parlementaire serait propice à cette corruption, si bien que « ce seroit l'avantage de la nation que le gouvernement se changeât en monarchie absolue, plutôt que de rester tel qu'il est »<sup>410</sup>. Comme l'espère Stevens, la corruption ayant été éradiquée, des « ministres ne dépendant plus d'une majorité gagnée à prix d'argent, au lieu d'encourager les abus, mettroient leur gloire à les réformer »<sup>411</sup>. Néanmoins, l'existence de la responsabilité pénale doit rappeler à tout ministre que « le gouvernement, qui ne se prête pas toujours à la corruption, a fait justice plus d'une fois des Ministres corrupteurs »<sup>412</sup>. Si la corruption n'a toujours pas disparu outre-Manche, les observateurs français, à l'instar de Mirabeau, se préoccupent d'abord de la situation intérieure<sup>413</sup>. L'introduction en France de la responsabilité pénale préviendrait toute manœuvre pécuniaire du ministre pour acheter et conserver sa place. La procédure menaçant les ministres est une panacée pour Jean Louis de Lolme :

« Moyen admirable ! qui, en écartant & punissant des Ministres prévaricateurs apporte tout de suite le remède aux maux de l'Etat, & indiquent fortement les bornes où le pouvoir doit se renfermer ; qui ôte le scandale du crime & de l'autorité réunis ; & qui tranquillise les

<sup>407</sup> Édouard Tillet, *La constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel*, op. cit., p. 229.

<sup>408</sup> Bruno Cucé de Boisgelin, *Sur l'Angleterre, RFHIP*, op. cit., p. 393, « Dissertation sur la constitution anglaise ».

<sup>409</sup> John Stevens, *Examen du gouvernement d'Angleterre, comparé aux constitutions des États-Unis, où l'on réfute quelques assertions contenues dans l'ouvrage de M. Adams, intitulé : Apologie des Constitutions des États-Unis d'Amérique, & dans celui de M. Delolme, intitulé : De la Constitution d'Angleterre, par un cultivateur de New-Jersey*, Ouvrage traduit de l'anglais par M. Fabre et accompagné de notes par Dupont de Nemours, Condorcet et J-A. Gauvain Gallois, Londres, se trouve à Paris, chez Froullé, 1789, p. 23. NB : Édouard Tillet nous révèle que l'ouvrage de Stevens fut traditionnellement attribué à tort à William Livingstone. Voir Édouard Tillet, « Modèle anglais et modèle américain de l'Ancien Régime à la Révolution. L'exemple de Jean-Nicolas Dèmeunier », *RFHIP*, n° 12, 2<sup>e</sup> sem. 2000, « L'Angleterre, modèle politique ? », p. 281.

<sup>410</sup> *Ibid.* Une telle assertion ne doit pas surprendre sous la plume d'auteurs proches du mouvement physiocrate, pour lesquels le système anglais est une « hérésie ». Voir Anthony Mergey, *L'État des physiocrates*, op. cit., p. 94.

<sup>411</sup> John Stevens, *Examen du gouvernement d'Angleterre*, op. cit., p. 23.

<sup>412</sup> Gabriel-François Coyer, *Nouvelles observations sur l'Angleterre*, op. cit., p. 134.

<sup>413</sup> François Quastana, *La pensée politique de Mirabeau (1771-1789) : « Republicanisme classique » et régénération de la monarchie*, Aix-en-Provence, PUAM, « Collection d'histoire des institutions et des idées politiques », 2007, p. 365.

peuples par un grand acte de Justice ; moyen, en cela surtout, si utile, que c'est au défaut d'un pareil que Machiavel attribue la ruine de sa République<sup>414</sup>. »

**80. La préférence des auteurs français pour la responsabilité politique.** Les auteurs français n'évoquent que rarement cette responsabilité pénale<sup>415</sup>. La procédure d'*impeachment* n'ayant jamais été conclue par la condamnation d'un ministre<sup>416</sup> cède la place à une responsabilité politique. Après 1715, les juristes britanniques considèrent que l'*impeachment* n'est pas adapté à une accusation dont l'objet est « la fonction de conseiller »<sup>417</sup>. C'est donc une responsabilité politique qui s'impose dans la mesure où les actes du gouvernement royal sont « censés procéder du conseil d'un de ses ministres »<sup>418</sup>.

## **B) La réception édulcorée de la responsabilité politique**

**81. L'application des principes de la responsabilité politique en Angleterre.** Si les écrivains français répètent sempiternellement que le roi est toujours bon et que seuls ses mauvais conseillers peuvent le conduire à prendre des décisions néfastes, leurs homologues britanniques conceptualisent la même idée dans un adage : *The king can do no wrong* (1). En revanche, une divergence patente entre le système anglais et les idées diffusées en France concerne l'institution du ministériat. Son existence en Angleterre a pour corollaire l'instauration progressive d'une responsabilité collective du ministère absente dans chacune des idéologies françaises (2).

### **1) *The king can do no wrong***

**82. L'irresponsabilité du roi.** Le sens originel de cette maxime renvoie à une limitation des pouvoirs du roi : ses prérogatives ne lui permettent pas de « nuire à ses sujets »<sup>419</sup>. Comme l'écrit Prost de Royer, « les Anglois regardent bien comme une maxime fondamentale, que leur roi ne peut faire mal (*The king can do no wrong*) mais ils ne le pensent pas ; ils séparent l'individu de la dignité, le roi de ses ministres, & lui donnent même comme *Junius*, des leçons vigoureuses »<sup>420</sup>. En réalité, comme le remarque justement De Lolme, cette maxime ne signifie pas que le roi « n'a pas la puissance de faire mal, mais qu'il est hors de l'atteinte des Tribunaux

---

<sup>414</sup> Jean Louis de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, op. cit., p. 67.

<sup>415</sup> Édouard Tillet, *La constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel*, op. cit., p. 218.

<sup>416</sup> Édouard Fischel, *La Constitution d'Angleterre, Exposé historique et critique des origines, du développement successif et de l'état actuel de la loi et des institutions anglaises*, Paris, C. Reinwald, 1864, t. 2, p. 359-360.

<sup>417</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 268.

<sup>418</sup> *Ibid.*

<sup>419</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>420</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillon*, t. 5, p. 22.

& que sa personne est sacrée & inviolable »<sup>421</sup>. La formule proclame l'irresponsabilité du roi, ce qui revient, pour certains, à proclamer son « impunité personnelle la plus absolue »<sup>422</sup>. Pour les auteurs physiocrates, cette « maxime fondamentale »<sup>423</sup> est le comble de la toute-puissance du roi en Angleterre. Néanmoins, l'irresponsabilité du roi se justifie en vertu de ses origines dans un principe de droit féodal anglais, suivant lequel un « seigneur ne peut être attrait devant sa propre juridiction, qui rend la justice en son nom »<sup>424</sup>, mais devant celle de son suzerain. Le roi, en tant que souverain, ne peut donc être assigné devant aucune juridiction<sup>425</sup>. Les légistes peuvent encore expliquer que le souverain ne répond de ces actes que devant le peuple, « à l'écart de tout mécanisme juridique »<sup>426</sup>.

**83. La responsabilité des mauvais conseillers du roi.** Si le principe *The king can do no wrong* débouche sur l'irresponsabilité du monarque, il a pour corollaire la mise en place du contreseing et de la responsabilité des ministres<sup>427</sup>. Comme l'explique Prost de Royer, « les Anglois conviennent que leur roi est *inaccusable* ; qu'on peut seulement s'en prendre à ses ministres, à son conseil privé, & les rendre responsables des opérations illégales ou funestes de la puissance exécutrice, ce qu'ils appellent responsabilité »<sup>428</sup>. D'après Jean-Louis de Lolme, le roi « ne sauroit agir sans avoir des Ministres de ses actions ; ce sont donc ses Ministres, c'est-à-dire, ces instrumens indispensables, que l'on attaque »<sup>429</sup>. En France, les auteurs pardonnent de la même manière les erreurs du roi dont la religion, dit-on couramment, a été surprise. Huguet de Sémonville, conseiller au parlement de Paris, résume parfaitement cette idée analogue à celle du *The King can do no wrong* en proclamant que les actes illégitimes du roi sont le fruit des tromperies des ministres<sup>430</sup>. Dans son célèbre chapitre sur l'Angleterre, Montesquieu écrit aussi que « celui qui exécute ne peut exécuter mal, sans avoir des conseillers méchants, qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes ;

---

<sup>421</sup> Jean Louis de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, op. cit., p. 51.

<sup>422</sup> William Paley, *Des différentes formes de gouvernement, et de leurs avantages ou désavantages respectifs ; de la constitution angloise, et de la liberté civile*, ouvrage traduit de l'anglais sur la 4<sup>e</sup> éd. par M. Bertin, Paris, Chez Defer de Maisonneuve, 1789, BnF, L 3.8-A, 8-NG-36, p. 40.

<sup>423</sup> John Stevens, *Examen du gouvernement d'Angleterre*, op. cit., p. 18.

<sup>424</sup> Denis Lévy, « La responsabilité contractuelle de la Couronne en droit anglais », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 1, n° 7, janvier-mars 1955, p. 56.

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 60.

<sup>427</sup> Denis Lévy, « La responsabilité contractuelle de la Couronne en droit anglais », *Revue internationale de droit comparé*, op. cit., p. 56.

<sup>428</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillouin*, t. 5, p. 18.

<sup>429</sup> Jean Louis de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, op. cit., p. 65.

<sup>430</sup> Huguet de Sémonville, *Réflexions sur les pouvoirs et les instructions à donner par les Provinces à leurs députés aux Etats généraux*, 2<sup>e</sup> éd., 1789, p. 22.

ceux-ci peuvent être recherchés et punis »<sup>431</sup>. Dès lors, « conformément à la loi fondamentale de ce royaume, *les ministres sont responsables de tout* »<sup>432</sup>. Ils sont « la personnification de l'imperfection royale »<sup>433</sup>. L'établissement de cette responsabilité politique protège le roi à leur détriment. Ils ne peuvent se prévaloir des ordres du roi car ils ne sauraient être illégaux<sup>434</sup>. Le devoir des bons ministres est donc de « donner au roi les meilleurs conseils suivant leurs talents, ou leur capacité ; 2°. de n'avoir pour objet que *l'honneur du prince & le bien public* [...] ; 3°. de *garder le secret du roi* ; 4°. de ne pas se laisser *corrompre* ; 5°. de faciliter & de soutenir *l'exécution de ce qui a été résolu* [...] »<sup>435</sup>. Pour comprendre le mécanisme du *The king can do no wrong*, il convient de s'arrêter tout spécifiquement sur l'obligation de garder le secret, qui disparaîtrait si le parlement décidait de mettre formellement en accusation un ministre<sup>436</sup>. Or, le ministre ne peut s'exonérer de sa responsabilité en se prévalant de la volonté du monarque :

« Il ne lui servoit de rien, pour justifier une conduite criminelle, d'alléguer les ordres du Souverain ; ou, passant condamnation sur les choses qu'on lui impute, d'en produire le pardon. C'est contre l'Administration elle-même que la procédure s'instruit ; elle ne doit donc y avoir aucune part : le Roi ne peut ni en arrêter ni en suspendre le cours ; il voit, spectateur immobile, dévoiler la part qu'il peut avoir eue aux illégalités de ses serviteurs, & il entend sa sentence, dans la condamnation de ses Ministres<sup>437</sup>. »

**84. La responsabilité politique dans les relations internationales.** Dans le domaine des affaires étrangères, seul le roi se trouve chargé de déclarer la guerre et la paix, de signer les traités, de faire des alliances, de recevoir et d'envoyer des ambassadeurs. Pourtant, la responsabilité de l'exercice de cette fonction diplomatique pèse également sur les ministres. Une fois encore, « le parlement s'en prend aux ministres seuls des torts supposés à la puissance exécutrice »<sup>438</sup>. C'est toujours pour avoir délivré de mauvais conseils que les ministres subissent les conséquences des décisions du roi. En vertu de cette responsabilité, les ministres de la reine Anne, le ministre Hanovre et plus récemment Lord Shelburne furent inculpés sans toutefois être condamnés<sup>439</sup>. Même la désapprobation de la politique étrangère du roi par un ministre ne l'exempte pas de sa responsabilité. Tel est le cas du Premier ministre Lord North qui, bien qu'opposé à la politique américaine de Georges III, demeure « l'exécutant docile des vues du

<sup>431</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. VI, t. 1, p. 300.

<sup>432</sup> Marcel Sibert, *Étude sur le Premier ministre en Angleterre depuis ses origines jusqu'à l'époque contemporaine*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1909, p. 57.

<sup>433</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 67.

<sup>434</sup> Francisque Perrin, *De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France*, op. cit., p. 47.

<sup>435</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillonn*, t. 5, p. 18.

<sup>436</sup> *Ibid.*, t. 5, p. 18.

<sup>437</sup> Jean Louis de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, op. cit., p. 66-67.

<sup>438</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillonn*, t. 5, p. 20.

<sup>439</sup> *Ibid.*

monarque »<sup>440</sup> et ne peut pas se soustraire aux accusations du Parlement. Comme en France, les ministres se voient toujours imputés les malheurs des nations. Il n'est pas singulier qu'un auteur tel que Linguet écrive dans *La France plus qu'angloise* que

« les désastres qui font gémir toute la *France* ne prouvent que trop l'influence des Ministres malintentionnés sur le sort des nations. Eh ! sous quel Regne ne feroient-ils pas éprouver aux peuples le poids du malheur, puisqu'ils y sont parvenus sous celui d'un Roi, dont les intentions bienfaisantes sont connues, & qui, s'il n'avoit été cruellement trompé sous l'apparence du bien de ses sujets, prétexte toujours puissant *sur un bon Roi*, n'auroit jamais consenti à de prétendus actes de législation, dont l'exécution a fait couler le sang des citoyens<sup>441</sup>. »

**85. L'empiètement du parlement sur le pouvoir de nomination du roi.** Au cours de la séance du 28 janvier 1742, un vote de la Chambre des Communes met en minorité, à une voix près, le Premier ministre Walpole. Ce dernier choisit de démissionner, et, de ce fait, consacre « le droit moderne des Communes à fixer par leur vote le sort des ministres du roi »<sup>442</sup>. La démission de Walpole est une étape préalable à la mise en place d'une responsabilité ministérielle politique. En réalité, la responsabilité sera véritablement de nature politique lorsque sa mise en œuvre contre un Premier ministre impliquera le renvoi de l'ensemble du ministère<sup>443</sup>. De cette manière, le parlement jouera un rôle essentiel dans la composition du Conseil du roi. Comme l'illustre Prost de Royer, « après le renvoi du ministère [...], la majorité des communes a prétendu que le roi ne devoit appeler dans son conseil privé que des membres qui fussent agréables à la nation représentée par les communes ; sans quoi l'administration ne pourroit pas marcher d'accord avec le parlement, & d'une manière *étendue*<sup>444</sup>. » Suivant l'appréciation de l'abbé Raynal dans son *Histoire du Parlement d'Angleterre*, le corps législatif aurait pris possession d'une prérogative royale relative au contrôle de l'activité ministérielle, « l'inspection sur l'exécution des Lois »<sup>445</sup>. Ainsi, le « Parlement s'est mis insensiblement en possession de citer à son Tribunal tous ceux à qui le Roi a confié quelque partie de cette puissance »<sup>446</sup>. Montesquieu affirme que le corps des représentants, au-delà de sa fonction de faire les lois, doit encore vérifier « si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites »<sup>447</sup>.

**86. Un abus critiqué par les révolutionnaires français.** Au commencement de la Révolution, certains députés exigent la mise en place d'une responsabilité politique, nécessaire

---

<sup>440</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 141.

<sup>441</sup> Linguet, *La France plus qu'angloise*, op. cit., p. 59-60.

<sup>442</sup> Marcel Sibert, *Étude sur le Premier ministre en Angleterre*, op. cit., p. 92.

<sup>443</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 109.

<sup>444</sup> Antoine-François Prost de Royer, « Angleterre », in *Dictionnaire de Brillon*, t. 5, p. 18.

<sup>445</sup> Guillaume-Thomas-François Raynal, *Histoire du Parlement d'Angleterre*, op. cit., t. 1, p. 302-303.

<sup>446</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 303.

<sup>447</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. VI, t. 1, p. 298.

pour « concilier le respect dû au prince, à son inviolabilité, à l'hérédité de sa couronne, avec la sûreté des particuliers contre les ordres qui pourraient lui être surpris »<sup>448</sup>, alors qu'aucune constitution révolutionnaire ne la prévoira véritablement. Pourtant, certains cahiers de doléances, à l'instar de celui du tiers état de Nemours, considèrent que l'irresponsabilité royale a inévitablement pour conséquence l'impossibilité pour les ministres de se dérober derrière la volonté du roi<sup>449</sup>. Cette prétention du parlement à influencer les choix du roi divise l'opinion française, au sein de laquelle la prérogative royale de nommer et renvoyer les ministres se trouve bien ancrée. Le célèbre député anti-révolutionnaire Cazalès utilise l'histoire de la Révolution anglaise pour tenter de démontrer que l'interférence du Parlement britannique dans le choix des ministres ne relève pas de l'intérêt public mais de manœuvres partisans :

« Pendant le long parlement, [...] les communes présentèrent à Charles I<sup>er</sup> une adresse pour demander qu'il écartât, disait-elle, des ministres pervers. Cet infortuné monarque, qui garda jusque sur l'échafaud la force de son caractère, savait qu'il tenait de la nature autant que de la loi le droit de choisir ses conseillers : il répondit que jamais il n'avait voulu soustraire ses ministres à la loi, et que si l'on articulait contre eux un chef d'accusation, il les ferait juger et punir. Charles résista. A quelque temps de là, le comité qui gouvernait ce factieux parlement présenta une adresse dans laquelle il déclara que d'autres ministres avaient perdu la confiance publique, cela veut dire mériter la confiance du parti qui domine. Ces communes toutes factieuses qu'elles étaient, ces communes qui avaient commis tant de crimes, qui ont fait monter leur roi sur l'échafaud, eurent cependant honte de ce projet. Il tomba dans l'oubli<sup>450</sup>. »

Jusqu'à la chute de royauté, la majorité au sein des assemblées révolutionnaire refuse toujours que la responsabilité ministérielle puisse nuire à la volonté du roi. Si l'établissement de la responsabilité politique n'est pas sérieusement envisagé avant la Révolution, l'idée d'une solidarité des ministres n'apparaît même pas dans la doctrine française.

## **2) La solidarité ministérielle, un principe ignoré par la doctrine française**

**87. Le gouvernement d'un Premier ministre.** Le contrepoint du principe d'irresponsabilité du roi se trouve dans l'établissement d'un cabinet ministériel qui représente la majorité qui domine à la Chambre des Communes<sup>451</sup>. À la tête d'un tel cabinet se trouve nécessairement un chef de gouvernement. Or, l'institution du Premier ministre, largement réprouvée en France, est absente des écrits politiques promouvant la constitution anglaise. Mais

---

<sup>448</sup> Rœderer, *L'esprit de la Révolution de 1789*, Paris, Chez les principaux libraires, 1831, BnF, La<sup>32</sup>-180, p. 58.

<sup>449</sup> AP, t. 4, p. 188, Cahier du tiers état du bailliage de Nemours : « Il n'est pas douteux que le Roi ne peut acquérir cette sécurité et cette dignité qui le mettront au-dessus de tous les torts et qui laisseront le droit de l'invoquer dès qu'il aura été commis un mal, qu'autant que les ministres sont responsables de tous les abus d'autorité qui pourroient être contraires à la déclaration de droits, aux lois constitutives de la société, ou à l'emploi fidèle des deniers publics ».

<sup>450</sup> AP, t. 19, p. 715, séance du 19 octobre 1790.

<sup>451</sup> Henry Desains, *L'organisation ministérielle en France et à l'étranger*, op. cit., p. 37.



elle revêt son aspect moderne seulement durant le ministériat de Pitt<sup>452</sup>. Le Premier ministre prend d'autant plus d'importance dans la mesure où il doit exercer une fonction gouvernementale. Or, cette dernière implique une cohésion du ministère autour de la ligne politique définie par son chef. Le Premier ministre est également un intermédiaire entre le roi et le conseil de cabinet qui se tient hors la présence du souverain<sup>453</sup>. La destinée des ministres est liée à celle du chef du gouvernement. L'existence du ministériat implique en effet une solidarité des ministres envers lui. Si le Premier ministre abandonne le pouvoir suite à la mise en jeu de sa responsabilité politique, l'ensemble du gouvernement est censé remettre sa démission. En théorie, la responsabilité politique et le parlementarisme d'une manière plus large supposent donc un « gouvernement de Cabinet »<sup>454</sup>.

**88. La démission du ministère de Lord North.** Cette situation survient pour la première fois en 1782. Au début de cette année s'engage un débat sur la responsabilité du ministère dirigé par Lord North dans l'échec de la politique étrangère à l'égard des États-Unis<sup>455</sup>. Dès le 8 mars, les députés débattent une résolution de Lord Cavendish visant à censurer les ministres du roi<sup>456</sup>. L'opposition souhaite faire endosser aux ministres une responsabilité pour leur rappeler les calamités de la guerre d'Amérique<sup>457</sup>. Townshend déclare que cette guerre n'a été poursuivie ni pour la gloire ni pour assurer la sûreté de l'État, mais seulement afin d'obtenir une revanche dérisoire<sup>458</sup>. Le parlement souhaite alors qu'un nouveau ministère puisse être composé d'hommes sages, honnêtes et indépendants<sup>459</sup>. La résolution du député Cavendish est adoptée par 226 voix contre 216<sup>460</sup>. Cependant, le 15 mars, à une courte majorité, le parlement rejette une motion proposée par le député John Rous portant sur le retrait de la confiance aux ministres

---

<sup>452</sup> Marcel Sibert, *Étude sur le Premier ministre en Angleterre op. cit.*, p. 151. « Par le contrôle étroit qu'il établit sur ses collègues à qui il ne laisse quelque liberté que sur des points de détail, Pitt substitue donc définitivement au gouvernement par départements séparés un gouvernement basé sur l'union de tous les membres du cabinet conduits par un Premier Ministre, inspirateur de la politique gouvernementale dont il surveille ensuite l'exécution, et gardien sévère de la discipline ministérielle indispensable à la réalisation des mesures auxquelles s'est arrêté le cabinet : avec le ministère de Pitt se fixe dans la pratique constitutionnelle, d'où il n'en sortira plus, le principe suivant lequel le Premier Ministre, chef responsable du cabinet, a droit au concours loyal de ses collaborateurs pour faire triompher son programme devant le Parlement. »

<sup>453</sup> Rouchdi Boutros, *Les éléments de la Constitution anglaise, op. cit.*, p. 168.

<sup>454</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État, op. cit.*, t. 2, p. 87. Sur l'institutionnalisation du cabinet et la responsabilité, voir Denis Baranger, « Responsabilité politique », Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique, op. cit.*, p. 1357.

<sup>455</sup> Marcel Sibert, *Étude sur le Premier ministre en Angleterre op. cit.*, p. 141.

<sup>456</sup> William Cobbett et Thomas Cursor Hansard, *Cobbett's Parliamentary History of England, op. cit.*, vol. 22, p. 1114, séance du 8 mars 1782.

<sup>457</sup> *Ibid.*, p. 1124, Mr. Martin. Voir aussi p. 1172, 15 mars 1782, George Henry Cavendish.

<sup>458</sup> *Ibid.*, p. 1127, Mr. T. Townshend.

<sup>459</sup> *Ibid.*, p. 1146, Mr. T. Pitt : « Let a ministry be composed of wise, honest, and independent men ».

<sup>460</sup> *Ibid.*, p. 1150.

du roi<sup>461</sup>. Malgré ce vote, le parlement engage le 20 mars un débat sur le changement de ministère<sup>462</sup>. La question est certes reportée, mais la Chambre des Communes prend connaissance, le 25 mars, de la nouvelle composition du ministère<sup>463</sup>. Pendant l'ajournement du débat, le Premier ministre Lord North remet sa démission, et entraîne par conséquent le départ de l'ensemble du cabinet. C'est la première démission collective d'un ministère en Angleterre. Rockingham devient le *First Lord of the Treasury*, tandis que des députés de l'opposition s'emparent des fonctions ministérielles, à l'image de John Cavendish, nommé chancelier de l'Echiquier<sup>464</sup>. Ce précédent institue « une nouvelle règle de droit, celle de la *responsabilité solidaire des ministres* »<sup>465</sup>. C'est également la consécration d'une responsabilité politique autonome<sup>466</sup>.

### **89. Une responsabilité solidaire attachée à l'exercice de la fonction gouvernementale.**

Lord North avait de son propre fait revendiqué une responsabilité collective du ministère en 1778, en raison des mesures concernant les affaires américaines adoptées par le secrétaire d'État Lord Germain, auxquelles aucun autre ministre n'avait pourtant pris part<sup>467</sup>. En réalité, les ministres prennent de plus en plus l'initiative d'exiger la mise en jeu d'une responsabilité collective. L'évolution de cette responsabilité permet d'asseoir l'autorité ministérielle « au sein de l'exécutif, en élargissant le champ d'intervention du conseil et en renforçant la force contraignante de ce conseil sur les décisions du monarque »<sup>468</sup>. Parce qu'il est responsable politiquement, le ministère peut exercer une fonction gouvernementale. Toutefois, la notion de « responsabilité gouvernementale »<sup>469</sup> n'apparaît qu'en 1829 dans les discussions politiques d'outre-Manche. L'application de la même grille de lecture ne serait guère pertinente pour la France révolutionnaire ; car, d'une part, la responsabilité ministérielle est exclusivement pénale dans sa forme, d'autre part l'organe ministériel est dépossédé de ses attributions

<sup>461</sup> *Ibid.*, p. 1170 à 1200, séance du 15 mars 1782, *Debate in the Commons on Sir John Rous's Motion for withdrawing the Confidence of Parliament from his Majesty's Ministers*.

<sup>462</sup> *Ibid.*, p. 1214 et s., séance du 20 mars 1782, *Change of Ministry*.

<sup>463</sup> *Ibid.*, p. 1238, séance du 25 mars 1782.

<sup>464</sup> La nouvelle composition est présentée dans les archives parlementaires, voir William Cobbett et Thomas Cursor Hansard, *Cobbett's Parliamentary History of England*, op. cit., t. 22, p. 1238 à 1240.

<sup>465</sup> Marcel Sibert, *Étude sur le Premier ministre en Angleterre* op. cit., p. 19.

<sup>466</sup> Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 30.

<sup>467</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 151.

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 117. Sur cette théorie, Stéphane Rials note, dans la préface de l'ouvrage, que l'auteur a le mérite de rejeter l'interprétation la plus usuelle de la « responsabilité comme un assujettissement mais comme une libération de l'« Exécutif » ». Voir *Ibid.*, p. 3. Aussi pertinente que soit cette considération sur l'évolution au long terme du pouvoir exécutif, elle ne peut toutefois pas s'appliquer pour la courte période comprise entre 1789 et 1795, caractérisée par l'absence d'autonomie des ministres.

<sup>469</sup> A. H. Birch, « Responsibility in British politics », in Geoffrey Marshall (dir.), *Ministerial responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 26.

gouvernementales. Pendant la Révolution française, c'est bien « la haine contre les ministres »<sup>470</sup> qui fait naître leur responsabilité. Et malgré la nature pénale de la responsabilité en vigueur sous la Révolution française, les ministres se révèlent davantage soumis au jugement de la nation qu'à celui d'une juridiction.

### C) Une responsabilité à transposer devant la nation française ?

**90. La compétence contestée de la chambre aristocratique.** Le XVIII<sup>e</sup> siècle approchant de sa fin, la constitution anglaise ne paraît être un idéal qu'aux yeux des parlementaires et des aristocrates. À cet égard, il convient de se rappeler que les ministres britanniques sont jugés par les Lords. La pensée de Montesquieu démontre d'ailleurs la crainte que le jugement populaire fait naître chez les aristocrates : « s'ils étaient jugés par le peuple, ils pourraient être en danger, et ne jouiraient pas du privilège qu'a le moindre des citoyens dans un Etat libre, d'être jugé par ses pairs. Il faut donc que les nobles soient appelés [...] devant cette partie du corps législatif qui est composée de nobles »<sup>471</sup>. » En conséquence, « il faut, pour conserver la dignité du peuple et la sûreté du particulier, que la partie législative du peuple accuse devant la partie législative des nobles »<sup>472</sup>. En 1789, rares seuls les monarchiens semblent défendre ce système. La seconde chambre dont ils souhaitent la création serait alors le « juge naturel pour les délits des agents de l'exécutif »<sup>473</sup>. À titre d'exception, on peut mentionner un *Discours à la nation, sur les principaux objets dont elle doit s'occuper dans sa prochaine assemblée, pour la régénération de l'Etat*, dont l'auteur suggère à ses compatriotes la convocation, tous les trois ans, d'une « Assemblée des Notables, pour prendre connaissance des grandes affaires de l'Etat et pour recevoir le compte des Ministres »<sup>474</sup>.

La notion de souveraineté nationale portée par les patriotes exige une juridiction offrant une meilleure représentativité. L'une des idées majeures de *La France plus qu'angloise* de Linguet réside dans la proposition de soumettre les ministres au jugement de la nation dans son ensemble, et non au seul jugement des cours souveraines de justice ou d'une assemblée nobiliaire. Certes, Linguet reconnaît qu'en défiant des ministres considérés comme « les promoteurs, ou les instrumens du despotisme les magistrats se sont *montrés* les dignes organes

---

<sup>470</sup> Michel Popesco, *La responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 9.

<sup>471</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. VI, t. 1, p. 301.

<sup>472</sup> *Ibid.*

<sup>473</sup> Karen Fiorentino, *La seconde Chambre en France*, op. cit. p. 67.

<sup>474</sup> *Discours à la nation, sur les principaux objets dont elle doit s'occuper dans sa prochaine assemblée, pour la régénération de l'Etat, par un Français*, 1789, p. 28. La composition de cette assemblée ne saurait aucunement être le choix du monarque.

de la justice »<sup>475</sup>, mais la légitimité des juges pour défendre la nation est susceptible de faire l'objet d'une remise en cause. Linguet s'interroge ensuite sur les droits de la nation : « Y a-t-il donc en *France* une juridiction qui ait des pouvoirs plus étendus que la Nation elle-même ; qui sous prétexte de la défendre, de la venger, ait le droit de faire ce qu'elle-même ne se permettrait pas pour réprimer, pour punir ses oppresseurs ? »<sup>476</sup>. Selon lui, l'Angleterre dévoile un système plus favorable à la nation :

« A *Londres* on fait le procès à des Ministres *auteurs* ou *complices* des mauvais conseils donnés aux Princes. Sans doute : mais qui les accuse ? La Nation : c'est la *Chambre des Communes*, c'est-à-dire le *Tiers-Etat*, LE PEUPLE ; il provoque le procès ; il établit les délits ; il en demande, il en fournit les preuves &c ; & devant qui se fait l'instruction ? Qui en est le Juge ? Est-ce cette Chambre ? Est-ce même le Parlement rassemblée ? Non. Il existe un Tribunal spécialement désigné, & exclusivement consacré pour cette fonction. C'est la *Chambre des Pairs*, non pas comme faisant partie de l'Assemblée Nationale, mais comme formant une juridiction particulière, instituée précisément pour tenir la balance entre la Nation & les oppresseurs, pour recevoir, pour apprécier les plaintes de l'une, & punir les vexations des autres. Enfin, c'est une *Cour Plénière* mitoyenne entre les agents directs du trône, & les sujets, établie pour ôter aux premiers l'espérance de se dérober aux recherches de la justice, & sauver les seconds de la tentation de se la faire eux-mêmes<sup>477</sup>. »

**91. La responsabilité ministérielle comme instrument démocratique<sup>478</sup>.** L'opinion publique apparaît comme un élément essentiel afin de mettre en accusation un ministre. Elle justifie l'enclenchement d'une procédure<sup>479</sup>. À partir de l'exemple de l'accusation portée contre les ministres en 1788, Linguet écrit que « l'apparence de la *voix publique*, semble en avoir déterminé les résolutions »<sup>480</sup>. Les ministres, peut-on lire dans *Le réveil du Tiers état*, « ne peuvent être réfrénés que par l'obligation de répondre à la nation de toutes leurs opérations »<sup>481</sup>. Suivant l'auteur de ce texte, très inspiré par le modèle anglais, d'une part, les ministres ne pourront se justifier en invoquant les ordres du roi, d'autre part, « le Roi ne pourra empêcher en aucune manière la procédure qui sera ouverte contre eux »<sup>482</sup>. L'établissement de la responsabilité ministérielle devant la nation contribue à la mise en place d'un régime démocratique. Elle participe de la faculté pour les citoyens de choisir les dirigeants. La responsabilité ministérielle est donc un véritable dogme diffusé par les publicistes de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>483</sup>. Néanmoins, ce sont les députés qui, en vertu de leur qualité de représentants,

<sup>475</sup> Linguet, *La France plus qu'angloise*, op. cit., p. 94.

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 84-85.

<sup>478</sup> En ce sens, voir Christian Bidégaray, « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du “jardin des délices démocratiques” », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000, p. 5 à 16.

<sup>479</sup> Linguet, *La France plus qu'angloise*, op. cit., p. 93.

<sup>480</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>481</sup> *Le réveil du Tiers état, c'est-à-dire de la nation*, op. cit., p. 10, art. 4.

<sup>482</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>483</sup> Francisque Perrin, *De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France*, op. cit., p. 5.

peuvent exprimer la défiance de la nation en mettant en jeu la responsabilité ministérielle. C'est leur accaparement de la souveraineté qui offre aux chambres la faculté de mettre en accusation les ministres. L'existence de cette puissance du corps législatif sur le ministère permet au premier d'imposer ses volontés au second. Dupont de Nemours remarque, prenant en exemple le droit de veto, que « des Ministres *responsables* n'oseroient jamais conseiller deux ans de suite au Roi de refuser la sanction à une proposition utile & reconnue comme telle par le plus grand nombre des Citoyens, & par les meilleurs esprits de la Nation »<sup>484</sup>. Les soulèvements parisiens contre les ministres, notamment en juillet 1789 et août 1792, semblent bien conforter ce sentiment que les ministres sont responsables devant la nation.

**92. Le rejet du modèle anglais à l'aube de la Révolution.** En 1789, la constitution anglaise demeure le modèle indépassable de certains députés. Les patriotes, selon Røederer<sup>485</sup>, adhèrent largement aux principes qu'elle recèle tels que la séparation des trois pouvoirs et la division en deux chambres de la puissance législative<sup>486</sup>. Pourtant, les Monarchiens<sup>487</sup>, bien qu'admirateurs du modèle anglais<sup>488</sup>, ne retiennent pas la solution de la responsabilité politique qui leur paraît contraire au respect de la séparation des pouvoirs<sup>489</sup> et lui préfèrent la responsabilité pénale. Ils ne souhaitent pas contraindre, par quelque moyen que ce soit, le roi à renvoyer ses ministres. Mounier déclare que cette pratique est « un des plus grands abus du Parlement d'Angleterre »<sup>490</sup>. Si l'Angleterre est devenue le « laboratoire de physique politique des Lumières »<sup>491</sup>, sa constitution suscite un rejet par les patriotes de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Les députés de 1789 sont nombreux à penser comme Sieyès que, si la constitution anglaise a pu être présentée comme un modèle digne d'intérêt, elle ne peut néanmoins convenir à la France<sup>492</sup>. Lorsque l'Assemblée nationale débute son travail constitutionnel en septembre 1789, elle s'écarte très tôt du « constitutionnalisme anglais »<sup>493</sup>. Jean Chas, dans ses *Réflexions sur la*

<sup>484</sup> Dupont de Nemours, *De la périodicité des Assemblées nationales, de leur organisation, de la forme à suivre pour amener les propositions qui pourront y être faites à devenir des lois, & de la sanction nécessaire pour que ces lois soient obligatoires*, Paris, Chez Baudouin, 1789, p. 21.

<sup>485</sup> Pierre-Louis Røederer est démocrate au début de la Révolution avant de rejoindre des positions plus modérées durant la Terreur. André Cabanis, « Un idéologue bonapartiste : Røederer », in *Mélanges en hommage à André Cabanis*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Centre Toulousain d'Histoire du Droit et des Idées Politiques, Études d'histoire du droit et des idées politiques, n° 20/2015, p. 46.

<sup>486</sup> Røederer, *L'esprit de la Révolution de 1789*, op. cit., p. 57.

<sup>487</sup> Voir notamment Robert Griffiths, *Le Centre perdu, Malouet et les « monarchiens » dans la Révolution française*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1988, p. 15.

<sup>488</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 113.

<sup>489</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>490</sup> *AP*, t. 8, p. 242, séance du 16 juillet 1789, Mounier.

<sup>491</sup> Édouard Tillet, *La constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel*, op. cit., p. 249.

<sup>492</sup> Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, 1789, p. 64.

<sup>493</sup> Stéphane Rials, « Une doctrine constitutionnelle française ? », *Pouvoirs*, n° 50, septembre 1989, « 1789-1989 Histoire constitutionnelle », p. 85.

*constitution anglaise, présentée à l'Assemblée*, est très explicite : « Ce n'est point chez le peuple Anglois qu'il faut aller chercher les bases, & les principes de cette nouvelle constitution, l'Anglomanie a formé une secte redoutable, elle a séduit des philosophes & des politiques, [...] mais cette admiration dans ses excès s'est changée en stupidité, & en délire »<sup>494</sup>. Le parlementarisme britannique serait, selon lui, impuissant à endiguer le « despotisme ministériel » :

« La constitution Angloise en divisant l'autorité, & en multipliant les pouvoirs, ne donne pas assés de force au peuple Anglois pour conserver ses lois, & pour résister au Despotisme ; que peut-il opposer à la puissance du Roi, au pouvoir du sénat Aristocrate, aux ruses des Ministres, & à la corruption de ses propres Représentans. [...] les Ministres peuvent impunément enchaîner les volontés, & corrompre les consciences<sup>495</sup>. »

**93. L'essor du modèle américain.** Depuis les années 1760, le modèle anglais subit le rejet des nouvelles écoles de pensée. La physiocratie, par exemple, tente sous le ministère de Turgot d'imposer des réformes qui constituent « une réfutation pratique de l'exemple anglais »<sup>496</sup>. Aussi, la révolution américaine détourne-t-elle les yeux des patriotes de la Grande-Bretagne. Certes, l'exécutif fort établi aux États-Unis, avec ses ministres choisis par le président et irresponsables devant les assemblées<sup>497</sup>, se trouve à l'opposé du gouvernement envisagé par le parti national. En l'occurrence, le principe de séparation rigide des pouvoirs l'emporte sur la mise en place d'un régime parlementaire grâce à la responsabilité politique des ministres<sup>498</sup>. Malgré la naissance du parlementarisme à l'époque de la démission de North, le ministère anglais devient une cible privilégiée des attaques contre le « despotisme ministériel »<sup>499</sup>. Les ministres anglais, écrit Casaux, sont « aussi despotes dans le cœur que les Ministres de la France »<sup>500</sup>. Jean-Nicolas Dêmeunier<sup>501</sup>, dans son éloge de *L'Amérique indépendante*, condamne l'ensemble de la politique du cabinet anglais, de l'imposition forcée des colonies à sa volonté de leur infliger « une punition sévère »<sup>502</sup> après les événements de Boston<sup>503</sup>. Le rejet

<sup>494</sup> Jean Chas, *Réflexions sur la constitution anglaise, présentée à l'Assemblée nationale*, Paris, Cailleau, 1789, BnF, L 1.1-MFC, MFICHE LB<sup>39</sup>-7803, p. 2.

<sup>495</sup> Jean Chas, *Réflexions sur la constitution anglaise*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>496</sup> Édouard Tillet, *La constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel*, *op. cit.*, p. 364.

<sup>497</sup> Jacques Bouineau, *Traité d'Histoire européenne des institutions*, Paris, Litec, LexisNexis, 2009, t. 2, p. 527.

<sup>498</sup> Geoffrey Marshall, « Introduction », in Geoffrey Marshall (dir.), *Ministerial responsibility*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>499</sup> François Burdeau et Marcel Morabito, « Les expériences étrangères et la première constitution française », *Pouvoirs*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>500</sup> Alexandre Charles de Casaux, *Simplicité de l'idée d'une constitution*, *op. cit.*, p. 128.

<sup>501</sup> Sur ses influences, voir Édouard Tillet, « Modèle anglais et modèle américain », *RFHIP*, *op. cit.*, p. 265 à 286.

<sup>502</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *L'Amérique indépendante, Ou les Différentes CONSTITUTIONS des Treize Provinces qui se sont érigées en républiques sous le nom d'ETATS-UNIS de l'AMERIQUE, Avec un précis de l'histoire de chaque province, & des remarques sur les CONSTITUTIONS, la population, les finances & l'état dans lequel les provinces se trouvent actuellement*, Gand, Chez P.-F. de Goesin, 1790, p. 22.

<sup>503</sup> Sur l'influence de la révolution américaine voir notamment Stéphane Caporal, « Recherches sur les origines américaines de la Révolution française », in Réseau de laboratoires d'histoire des idées et des institutions

de « la monarchie dans son principe »<sup>504</sup>, patent chez les colons américains, inspire ainsi les patriotes français dans leur révolte contre l'absolutisme, même si ces derniers ne souhaitent pas encore l'établissement d'un exécutif républicain. Comme l'entend l'auteur d'un *Exposé des principes de droit public* faisant suite à la création de l'Assemblée nationale, « après avoir tant admiré leur constitution, sans trop la connoître, il conviendrait qu'à notre tour nous leur fissions envier la nôtre ; & le début des Etats-Généraux fait espérer que nous y parviendrons »<sup>505</sup>.

## § 2 : Une Assemblée nationale : contre-pouvoir du ministère

**94. Inventer un modèle populaire français**<sup>506</sup>. La fascination pour le parlementarisme britannique qui a traversé le second XVIII<sup>e</sup> siècle s'effondre peu à peu au profit des conceptions rousseauistes<sup>507</sup>. Ces dernières se distinguent de celles de Montesquieu sur deux points essentiels : d'une part sur le système de la séparation des pouvoirs, et d'autre part en raison d'une prédilection pour les modèles antiques. La défaveur de l'exemple anglais est surtout le résultat du déclin des idéologies nobiliaires et des thèses parlementaires. Dans ces dernières, il existerait un « parallèle entre les cours souveraines et le Parlement d'Angleterre »<sup>508</sup>. Mais cette idée est remplacée, après la réforme Maupeou venue déconsidérer l'opposition parlementaire<sup>509</sup>, par la volonté d'établir un nouvel organe mieux à même de représenter la volonté nationale et de contrôler les ministres. Les écrivains patriotes rejettent le gouvernement aristocratique des parlements et considèrent que « les parlementaires se sont arrogé le pouvoir des États généraux »<sup>510</sup>. L'auteur du *Premier coup de vêpres* en appelle à une révolte populaire : « Enchaînés par eux, avilis par eux, depuis plus de douze cents ans, le temps est venu de secouer un joug insupportable [...] Parmi les fléaux nombreux dont le Ciel affligea ces malheureuses

---

politiques, *Le droit et les institutions en révolution : XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, actes de la 1<sup>re</sup> table ronde, Bastia, 9-10 septembre 2004, du RELHIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, p. 155 à 168 ; Bernard Cottret, *La Révolution américaine : la quête du bonheur : 1763-1787*, Paris, Perrin, 2003 ; Marcel Dorigny, « La République avant la République. Quels modèles pour quelle République ? », in Michel Vovelle (dir.), *Révolution et République, L'exception française*, Actes du colloque de Paris I Sorbonne, 21-26 septembre 1992, Paris, Éditions Kimé, 1994, p. 109 à 119 ; Roberto Martucci, *L'ossessione costituyente, Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologne, Il Mulino, 2001 ; Robert Palmer, *The Age of the Democratic Revolution*, op. cit. ; Philippe Raynaud, « Révolution américaine », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, op. cit., vol. « Idée », p. 437 à 455.

<sup>504</sup> François Furet, « L'Ancien Régime et la Révolution », in *La Révolution française*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2007, p. 838.

<sup>505</sup> *Exposé des principes de droit public, qui démontrent que les députés du Tiers Etat se sont légalement constitués comme représentant la nation, par l'auteur des « Quatre mots »*, 1789, BnF, Lb<sup>39</sup>-7288, p. 7.

<sup>506</sup> Voir notamment Karen Fiorentino, *La seconde Chambre en France*, op. cit., p. 84.

<sup>507</sup> L'Assemblée constituante manifeste une réelle hostilité envers le parlementarisme. Voir Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 305.

<sup>508</sup> Ahmed Slimani, *La modernité du concept de nation au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 257.

<sup>509</sup> *Ibid.*, p. 303-304.

<sup>510</sup> *Ibid.*, p. 402.

contrées, il n'en fut jamais d'aussi cruel que l'aristocratie des Nobles »<sup>511</sup>. De la même manière, Lanjuinais rejette le modèle aristocratique de l'Angleterre, dont l'admiration est le résultat des préjugés de la robe et de la noblesse<sup>512</sup>. Pour remédier aux vices de l'actuelle constitution de la France, Lanjuinais propose « de la refondre de manière que la Représentation soit juste & complète, & que les Membres des Etats, soient nécessairement les Organes de la volonté générale »<sup>513</sup>. Cette représentation devrait donc se conformer à la volonté nationale et non seulement à celle de l'aristocratie<sup>514</sup>.

**95. Un recours salvateur aux états généraux.** L'appel aux états généraux est la principale revendication du parti patriote. Les états généraux « opposeront aux réclamations de la cabale, aux propos insidieux de l'anglomanie, la noble fermeté des citoyens vertueux »<sup>515</sup>, écrit l'ancien magistrat Palasne-Champeaux. Étonnamment, leur convocation devient également une exigence de la magistrature et de l'aristocratie. En réalité, au cours des dernières années précédant la Révolution française, la noblesse et les parlements manquent définitivement l'occasion de s'emparer de la fonction gouvernementale (A). L'inefficacité des résistances nobiliaires et parlementaires incitent leurs idéologues à approuver la proposition des patriotes de convoquer les états généraux. Les parlementaires ne rechignent plus à une « répartition des pouvoirs entre le roi et les États généraux »<sup>516</sup>. Selon les vœux du parti national, les états généraux s'imposent peu à peu comme un organe législatif et gouvernemental propre en endiguer le prétendu despotisme des ministres (B).

#### **A) Le délitement des oppositions parlementaires et aristocratiques**

**96. L'opposition aux réformes ministérielles.** Au cours des années 1787 et 1788, couvrant la période de la pré-Révolution, les doctrines aristocratiques, parlementaires et patriotes attaquent toujours le gouvernement des ministres. À cet égard, les Notables réunis en assemblée désapprouvent la politique ministérielle et déclarent que seuls les états généraux peuvent consentir aux réformes fiscales (1). Ce sont ensuite les parlementaires qui, contrariés

---

<sup>511</sup> *Le premier coup de vêpres. Avis à la chambre des communes, sur la retraite des privilégiés, pour servir de suite à L'orateur des Etats généraux*, Imprimerie de M. Necker, 1789, p. 3-4.

<sup>512</sup> François Burdeau et Marcel Morabito, « Les expériences étrangères et la première constitution française », *Pouvoirs*, op. cit., p. 104.

<sup>513</sup> Jean-Denis Lanjuinais, *Le préservatif contre l'« Avis à mes compatriotes », avec des observations sur l'affaire présente, par un membre des Etats du Dauphiné*, p. 21.

<sup>514</sup> *Ibid.*

<sup>515</sup> Julien-François Palasne-Champeaux, « Mémoire sur les États généraux », *RFHIP*, n° 29, 2009/1, p. 157.

<sup>516</sup> Arnaud Vergne, « Les éléments pré-révolutionnaires du discours constitutionnel des cours souveraines, en 1787 et 1788 », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 148.



par la réforme Lamoignon, fondent leurs espoirs d'une régénération anti-ministérielle des institutions dans la réunion des états généraux (2).

### 1) L'opposition des Notables

**97. La convocation de l'Assemblée des Notables.** Louis XVI et ses ministres, conscients de la puissance de l'opinion publique, usent de tous les moyens de prévention d'une quelconque opposition<sup>517</sup>. À cette fin, l'exécutif s'efforce de collaborer avec des institutions consultatives extérieures aux conseils du roi. C'est donc en recherchant le « consentement de l'opinion »<sup>518</sup> que Calonne et Louis XVI décident de convoquer une Assemblée des Notables<sup>519</sup>, dont la dernière réunion date de 1627. Leur principale motivation réside dans la nécessité de résoudre la crise financière. La multiplication des emprunts par Calonne le place dans une situation périlleuse : « Toutes mes ressources, déclarera-t-il aux Notables réunis, [...] consistoient dans le crédit ; tous mes efforts ont du tendre à le rétablir. [...] L'essentiel étoit alors de ramener la confiance égarée ; & pour y parvenir, il y avoit beaucoup à réparer dans l'opinion<sup>520</sup>. » Germaine de Staël résume bien ces deux aspects de la situation pré-révolutionnaire :

« M. de Calonne savoit que le parlement ne consentiroit pas à de nouveaux impôts, et il savoit aussi que le roi n'aimoit point à recourir aux lits de justice ; ce droit royal manifestoit le despotisme de la couronne, en annulant la seule résistance que permit la constitution de l'état. D'un autre côté l'opinion publique grandissoit, et l'esprit d'indépendance se manifestoit dans toutes les classes. M. de Calonne crut qu'il pourroit se faire un appui de cette opinion contre le parlement, tandis qu'elle étoit autant contre lui que le parlement même. Il proposa au roi de convoquer l'assemblée des notables, choses dont il n'y avoit pas eu d'exemple depuis Henri IV [...] »<sup>521</sup>.

**98. Les projets de réformes fiscales et administratives.** La première séance de l'Assemblée des Notables se tient le 22 février 1787<sup>522</sup>. Les 144 membres qui la composent ont été choisis par Calonne lui-même<sup>523</sup>. Le ministre les invite alors à débattre des « plus grands

---

<sup>517</sup> Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870, Tome premier, De la fin de l'Ancien Régime à la chute de l'Empire (1789-1815)*, Paris, Librairie Armand Colin et Librairie du Recueil Sirey, 1932, p. 31.

<sup>518</sup> *Journal de l'Assemblée des Notables de 1787*, p. VII.

<sup>519</sup> L'Assemblée des Notables se distingue de celle des états généraux par le mode de désignation de ses membres. Les premiers sont choisis par le roi, tandis que les seconds sont élus pour représenter l'un des trois ordres. La convocation des états généraux s'avérant trop longue et incertaine, Calonne préfère dialoguer avec les Notables. Voir Robert Palmer, *The Age of the Democratic Revolution*, op. cit., p. 455.

<sup>520</sup> *Discours prononcé de l'ordre du roi et en sa présence par M. de Calonne, contrôleur général des finances, dans l'Assemblée des notables, tenue à Versailles, le 22 février 1787*, Versailles, Imprimerie de Ph.-D. Pierres, 1787, p. 15.

<sup>521</sup> Germaine de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, op. cit., p. 109.

<sup>522</sup> *Journal de l'Assemblée des Notables*, p. 23.

<sup>523</sup> Albert Soboul, *La Révolution française*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 2009, p. 121.

intérêts de l'Etat »<sup>524</sup> et assure que leurs observations « auront pour but de seconder & de perfectionner l'accomplissement »<sup>525</sup> des intentions du roi. Il confectionne pour leur usage exclusif plusieurs mémoires afin de permettre aux différents bureaux de l'Assemblée de délibérer sans être « troublés par les opinions du dehors »<sup>526</sup>. Dans ces rapports, Calonne propose de grandes réformes fiscales, dont le remplacement des impôts personnels, couramment appelés les « deux Vingtièmes »<sup>527</sup>, par une subvention territoriale, qui constitue un impôt réel portant uniquement sur les propriétés<sup>528</sup>, « ainsi que la création d'assemblées provinciales consultatives pareillement composées de propriétaires terriens sans distinction d'ordres »<sup>529</sup>. Le projet de création de ces « assemblées administratives décentralisées »<sup>530</sup> est manifestement d'origine physiocratique : il est élaboré par le contrôleur général avec le concours de Dupont de Nemours, alors choisi pour être le secrétaire greffier de l'Assemblée des Notables. « Faire participer les contribuables eux-mêmes à l'assiette de leurs contributions »<sup>531</sup> est pour le ministre et ses conseillers physiocrates le meilleur moyen de les rendre plus justes. Ces assemblées seraient en meilleure position que le Conseil du roi pour répartir équitablement les impositions pour chaque district. Elles exerceraient à un niveau local des fonctions publiques actuellement centralisées.

**99. La révolte des Notables.** L'Assemblée des Notables doit constituer pour le contrôleur général un moyen d'éviter une confrontation avec le parlement. Calonne n'entend donc pas qu'elle délibère sur ses projets mais sur leur réalisation<sup>532</sup>. Cette assemblée manquant *a priori* d'indépendance, l'opinion publique ne place ses espoirs que dans les états généraux<sup>533</sup>. Or, « froissés des bruits qu'on avait répandus sur leur servilité probable »<sup>534</sup>, les Notables décident de constituer une opposition ferme contre Calonne. Ségur relate dans ses *Mémoires*, qu'« au

<sup>524</sup> Calonne, *Discours prononcé de l'ordre du roi et en sa présence par M. de Calonne, contrôleur général des finances, dans l'Assemblée des notables, tenue à Versailles, le 22 février 1787*, Versailles, Imprimerie de Ph.-D. Pierres, 1787, p. 13.

<sup>525</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>526</sup> *Collection des mémoires présentés à l'Assemblée des Notables, par M. de Calonne, Contrôleur général des Finances*, Versailles, Imprimerie de Ph.-D. Pierres, 1787, « Avertissement », p. III.

<sup>527</sup> Voir notamment Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, « Lit de justice pour l'enregistrement de la déclaration du timbre et de l'édit de la subvention territoriale », 6 août 1787, t. 3, p. 675-676.

<sup>528</sup> *Collection des mémoires présentés à l'Assemblée des Notables, op. cit.*, « MEMOIRE sur l'imposition territoriale », p. 11.

<sup>529</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française, op. cit.*, p. 453.

<sup>530</sup> Anthony Mergey, *L'État des physiocrates, op. cit.*, p. 439.

<sup>531</sup> *Collection des mémoires présentés à l'Assemblée des Notables, op. cit.*, « Mémoire sur l'établissement des assemblées provinciales », p. 1.

<sup>532</sup> Jean Barbey, *Être roi, op. cit.*, p. 274.

<sup>533</sup> G. Susane, *La tactique financière de Calonne, op. cit.*, p. 273.

<sup>534</sup> Jacques Godechot, *Les révolutions, op. cit.*, p. 128.

lieu de songer à perfectionner l'ouvrage du ministre, on ne parut occupé que du désir de le renverser »<sup>535</sup>. Il ajoute que Calonne eut recours aux « personnes dont il aurait dû le plus craindre les opinions et la rivalité »<sup>536</sup>. Pour commencer, les Notables sont atterrés par l'immensité du déficit public et exigent que le contrôleur général rende des comptes, mais refusent la subvention territoriale et la création des assemblées provinciales<sup>537</sup>. Dès lors, « tous les partis et toutes les intrigues se réunirent pour expulser Monsieur de Calonne du ministère »<sup>538</sup>. Calonne se trouve pris au piège. Une dissolution de l'Assemblée serait un nouvel argument pour les adversaires du « despotisme ministériel ». Ainsi, cette assemblée est une « graine d'états-généraux »<sup>539</sup> ; et l'opinion domine déjà le pouvoir exécutif<sup>540</sup>. L'opposition des Notables débouche sur une crise ministérielle qui voit le remplacement de Calonne, d'abord par Bouvard de Fourqueux<sup>541</sup>, puis par Laurent de Villedeuil et Loménie de Brienne, et celui du garde des sceaux Miromesnil par Lamoignon<sup>542</sup>. Le remaniement survenu le 8 avril 1787<sup>543</sup> conduit au ministère Loménie de Brienne, chef de l'opposition parmi les Notables<sup>544</sup>. Ce nouveau principal ministre ne recule pas devant l'idée de mener les réformes qu'il avait combattues<sup>545</sup>. En effet, Loménie de Brienne conserve le projet de subvention territoriale, lui adjoint un droit de timbre<sup>546</sup> et présente un édit « portant création d'assemblées provinciales et municipales »<sup>547</sup>. La création des assemblées est approuvée par les Notables pour les provinces dépourvues d'États. En revanche, ils déclarent ne pas disposer du pouvoir de consentir à l'impôt et suggèrent implicitement une convocation des états généraux<sup>548</sup>. Necker explique que les Notables attendaient la création d'une telle institution, « investie des pouvoirs nécessaires pour opposer une résistance efficace aux dépenses inconsidérées et à la ruine des Finances »<sup>549</sup>.

<sup>535</sup> Ségur, *Mémoires ou Souvenirs et anecdotes*, par M. le comte de Ségur, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Eymery, 1826, t. 3, p. 326.

<sup>536</sup> *Ibid.*, p. 312.

<sup>537</sup> G. Susane, *La tactique financière de Calonne*, op. cit., p. 275.

<sup>538</sup> *Journal de l'Assemblée des Notables*, p. 122, « Extrait des souvenirs de la vicomtesse de Loménie ».

<sup>539</sup> Ségur, *Mémoires ou Souvenirs et anecdotes*, op. cit., t. 3, p. 85.

<sup>540</sup> AP, t. 1, p. 25, introduction.

<sup>541</sup> Michel Bouvard de Fourqueux (1719-1789), ancien conseiller au Parlement de Paris et conseiller d'État, n'occupe le poste de contrôleur général des finances que du 9 avril au 3 mai 1787. Il est nommé par Necker comme conseiller ministériel pour la préparation des états généraux, mais décède un mois avant leur réunion.

<sup>542</sup> *Journal de l'Assemblée des Notables*, p. XXIX.

<sup>543</sup> *Ibid.*, p. 56, « Bureau d'Artois, lundi 9 avril ».

<sup>544</sup> Jacques Godechot, *Les révolutions*, op. cit., p. 128.

<sup>545</sup> Michel Vovelle, *La chute de la monarchie*, op. cit., p. 101.

<sup>546</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., « Lit de justice pour l'enregistrement de la déclaration du timbre et de l'édit de la subvention territoriale », 6 août 1787, t. 3, p. 663.

<sup>547</sup> *Recueil général des anciennes lois*, n° 2350, « EDIT portant création d'assemblées provinciales et municipale », Versailles, juin 1787, t. 28, p. 364.

<sup>548</sup> Michel Vovelle, *La chute de la monarchie*, op. cit., p. 101.

<sup>549</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française par M. Necker*, Paris, Imprimerie Drisssonier, 1797, t. 1, p. 23.

**100. L'enregistrement forcé des réformes.** Mais l'Assemblée des Notables n'est « qu'un très insuffisant succédané »<sup>550</sup> de l'institution des états généraux. Elle est un « corps purement consultatif »<sup>551</sup>, qui n'a jamais prétendu pouvoir remplir directement des fonctions gouvernementales. Loménie de Brienne décide de congédier les Notables le 25 mai 1787. Pour imposer ses réformes, le principal ministre doit désormais « affronter le Parlement »<sup>552</sup>. Il lui présente, le 22 juin 1787, une « déclaration établissant l'impôt du Timbre conformément aux délibérations des Notables »<sup>553</sup>. Or, le parlement adresse le 6 juillet des remontrances au roi, puis des « itératives supplications »<sup>554</sup> le 15 du même mois, avant la tenue d'un lit de justice le 6 août 1787<sup>555</sup>. Au cours de cette séance, le parlement de Paris se déclare incapable d'enregistrer la réforme fiscale et supplie le monarque de convoquer les états généraux à cet effet<sup>556</sup>. Il abandonne la thèse selon laquelle il serait compétent en cette matière lorsque les états généraux ne sont pas réunis<sup>557</sup>. Malgré ce lit de justice forçant les magistrats à enregistrer la subvention territoriale et le timbre, puis un exil à Troyes du parlement et enfin la délivrance de lettres de cachet à l'encontre des membres de la compagnie, la réforme se trouve avortée après de nouvelles négociations durant le mois de septembre<sup>558</sup>. L'opinion publique considère alors que les ministres sont responsables de cette crise<sup>559</sup>. Un nouveau conflit ne tarde cependant à naître en réaction à la réforme judiciaire de Lamoignon.

<sup>550</sup> Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, op. cit., t. 1, p. 32.

<sup>551</sup> Alphonse Vigne, *Ministres et Assemblées délibérantes, Leurs rapports de 1789 à 1830 au point de vue de l'origine du droit de question et du droit d'interpellation en France*, Aix-en-Provence, Imprimerie Lith. P. Pourcel, 1909, p. 10.

<sup>552</sup> Albert Soboul, *La Révolution française*, op. cit., p. 122.

<sup>553</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., « Lit de justice pour l'enregistrement de la déclaration du timbre et de l'édit de la subvention territoriale », 6 août 1787, t. 3, p. 663.

<sup>554</sup> *Ibid.*, p. 665.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 676.

<sup>556</sup> *Ibid.*, p. 684 : « Dans l'impossibilité où se trouve, Sire, votre parlement de voter pour des impositions aussi accablantes, il ne peut que réitérer les instances les plus vives à l'effet de supplier V. M. pour le maintien de son autorité, pour la gloire de son règne, pour le rétablissement de ses finances, qu'il vous plaise accorder la convocation des Etats généraux, qui seuls peuvent sonder les plaies profondes de votre état, et donner à V. M. les conseils utiles sur toutes les parties de l'administration relatives aux corrections, améliorations et suppression nécessaires à exécuter dans chacun des départements des finances. »

<sup>557</sup> Sur ce point, voir Michel Bottin, « La réforme fiscale devant le Parlement de Paris : de l'extension du contrôle d'opportunité au recours aux Etats généraux », participation au premier Congrès du Bicentenaire de la Révolution française organisé par l'université R. Descartes, *Réformes et Pré-Révolution ?*, Paris, 1986, édition électronique sur [www.michel-bottin.com](http://www.michel-bottin.com), mise en ligne mars 2011.

<sup>558</sup> *Ibid.*, t. 3, p. 693. Enfin, le Parlement peut enregistrer, le 19 septembre, « la prorogation du second vingtième », tandis qu'il est rappelé à Paris le 24 septembre.

<sup>559</sup> Annie Jourdan, *Nouvelle histoire de la Révolution*, Paris, Flammarion, coll. « Au fil de l'histoire », 2018, p. 28.

## 2) Les dernières contestations de la magistrature

**101. Le présage d'un nouveau coup de force des ministres contre le parlement.** Nommé garde des sceaux le 8 avril 1787, Chrétien-François de Lamoignon prend l'initiative de réformer la procédure civile et les lois criminelles<sup>560</sup>. Son projet est immédiatement rejeté par les magistrats. Tandis que le 11 mars 1788, le parlement décide d'adresser des remontrances au roi relatives à cette réforme, d'autres observations sont également présentées, le 15 avril, relativement à un emprunt quinquennal envisagé par Brienne. Afin de débloquer la situation, il « ne reste plus aux deux ministres qu'à tenter de passer en force »<sup>561</sup>. Lamoignon essaie d'imposer sa réforme de la législation criminelle par une déclaration en date du 1<sup>er</sup> mai<sup>562</sup>. Or, les magistrats prennent surtout connaissance de la préparation d'un coup de force semblable à celui réalisé par le chancelier Maupeou et destiné à « briser l'opposition parlementaire »<sup>563</sup>. Ils déclarent alors que « les entreprises des ministres sur la magistrature ont évidemment pour cause le parti qu'a pris la cour de résister à deux impôts désastreux, de se reconnaître incompétente en matière de subsides, de solliciter la convocation des états-généraux »<sup>564</sup>. La contestation se généralise au sein de tous les parlements et de toutes les cours souveraines<sup>565</sup>. Leur résistance s'organise, le 3 mai 1788, avec « un serment du Jeu de paume anticipé »<sup>566</sup>, par lequel ils refusent par anticipation toute charge dans un Parlement à la solde des ministres. Face à ce coup de force annoncé, leur contestation est plus brutale et plus unie qu'elle ne le fut en 1771<sup>567</sup>. Le Dauphiné offre un exemple caractéristique de la fronde en cours : emmenés par Jean-Joseph Mounier, les nobles et les avocats affichent leur prétention de « censurer »<sup>568</sup> le « despotisme ministériel ». Ce soulèvement est « la crise ultime de la confrontation entre le parlement et les ministres »<sup>569</sup>.

---

<sup>560</sup> Michel Bottin, « La grâce et la cassation. La réforme de l'Ordonnance criminelle de 1670 face au Parlement de Paris. Février 1788 », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Roger Bernardini. Parcours pénal*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 20.

<sup>561</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>562</sup> *Recueil général des anciennes lois*, n° 2461, « DECLARATION relative à l'ordonnance criminelle », Versailles, 1<sup>er</sup> mai 1788, t. 28, p. 526 à 532.

<sup>563</sup> Philippe Nélidoff, *La municipalité de Toulouse pendant la Révolution française (1788-1795)*, Toulouse, Université des Sciences sociales, 1990, t. 1, p. 26.

<sup>564</sup> *Recueil général des anciennes lois*, n° 2462, « ARRETE du parlement, les pairs y séant, concernant les édits projetés », t. 29, p. 533.

<sup>565</sup> Christine Mengès-Le Pape, *La cour des aides et finances de Montauban 1642-1790*, Thèse, Toulouse, Université des Sciences sociales, 1991, t. 3, p. 554.

<sup>566</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, op. cit., p. 455.

<sup>567</sup> Hervé Leuwers, « « La liberté par les libertés. Trois barreaux parlementaires contre la réforme Lamoignon (Aix, Rennes, Toulouse. 1788) », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 239.

<sup>568</sup> Ahmed Slimani, *La modernité du concept de nation au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 415.

<sup>569</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, op. cit., p. 455.

**102. Le projet de rétablissement d'une Cour plénière.** Le 8 mai 1788, Louis XVI recourt à un lit de justice pour imposer l'enregistrement des édits confectionnés par son garde des sceaux<sup>570</sup>. Cette réforme comprend un édit portant sur la réunion des tribunaux d'exception aux juridictions ordinaires<sup>571</sup>, un édit établissant une nouvelle organisation judiciaire reposant sur les anciens bailliages transformés en présidiaux ou grands bailliages<sup>572</sup>, et un édit visant à réduire le nombre d'offices au parlement de Paris<sup>573</sup>. Enfin, un édit prévoit le rétablissement d'une cour plénière<sup>574</sup>. Sur ce dernier point, le garde des sceaux argue que, lors de sa création, le parlement de Paris « formait alors la Cour plénière dans les occasions importantes, et cette cour plénière était composée comme le Roi la compose aujourd'hui »<sup>575</sup>. Cette composition comprend – non exhaustivement – un magistrat de chacun des parlements de France<sup>576</sup>, des pairs du royaume, des conseillers d'honneur, le grand écuyer, le grand chambellan, des gouverneurs et lieutenants-généraux, mais aussi le chancelier ou garde des sceaux<sup>577</sup> qui en présidera les séances en l'absence du roi<sup>578</sup>. Cette cour plénière aura pour fonction de vérifier, enregistrer et publier toutes les ordonnances, édits, déclarations et lettres patentes<sup>579</sup>. Grâce à cette institution, l'enregistrement et l'exécution des lois confectionnées par le roi et ses ministres seraient grandement simplifiés. La Cour plénière évite surtout un recours immédiat aux états généraux, car elle aura la compétence, « pour satisfaire aux besoins pressants de l'état ou aux intérêts et remboursements d'emprunts, d'établir de nouveaux impôts [...] avant d'assembler les états-généraux »<sup>580</sup>, grâce à un enregistrement provisoire jusqu'à la convocation de ces derniers. Le parlement s'interroge cependant : « Une nouvelle cour des Pairs, spécialement destinée à la vérification et à l'enregistrement des lois pourra-t-elle remplacer ces

---

<sup>570</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, « Lit de justice pour la création d'une cour plénière », 8 mai 1788, t. 3, p. 747 à 777.

<sup>571</sup> *Ibid.*, t. 3, p. 761.

<sup>572</sup> *Recueil général des anciennes lois*, n° 2466, « Ordonnance sur l'administration de la justice », Versailles, 8 mai 1788, t. 28, p. 538.

<sup>573</sup> *Ibid.*, n° 2468, « EDIT portant réduction d'offices dans la cour de parlement de Paris », Versailles, 8 mai 1788, t. 28, p. 554 à 560.

<sup>574</sup> *Ibid.*, n° 2469, « EDIT portant rétablissement de la cour plénière », Versailles, 8 mai 1788, t. 28, p. 560 à 567.

<sup>575</sup> Jules Flammermont, *Les remontrances du Parlement de Paris, op. cit.*, « Lit de justice pour la création d'une cour plénière », 8 mai 1788, t. 3, p. 764.

<sup>576</sup> *Ibid.*

<sup>577</sup> *Recueil général des anciennes lois*, n° 2469, « Édit portant rétablissement de la cour plénière », Versailles, 8 mai 1788, t. 28, p. 563, art. 2.

<sup>578</sup> *Ibid.*, p. 564, art. 5.

<sup>579</sup> *Ibid.*, p. 565, art. 11.

<sup>580</sup> *Ibid.*, art. 12.

parlements antiques où la nation assemblée délibérait sur la formation des ordonnances et accordait à son Roi les subsides »<sup>581</sup> ?

**103. Les dernières émeutes parlementaires.** En guise de protestation, le parlement de Paris déclare que « les ministres, loin d'être ramenés aux principes de la Monarchie par les démarches de la Cour [...] ne s'occupent au contraire qu'à déployer toutes les ressources du despotisme, qu'ils s'efforcent de substituer aux lois »<sup>582</sup>. Aussitôt l'insurrection parlementaire se répand dans toute la France. L'agitation se transforme en émeute à Grenoble, lors de la « Journée des Tuiles »<sup>583</sup> du 7 juin 1788. Selon un arrêté du parlement de Rennes, qui surviendra le 14 octobre 1788, Loménie de Brienne et Lamoignon « ont usé des moyens les plus vils pour séduire la classe la moins éclairée des citoyens, pour l'exciter à la plainte et à la révolte, et lui rendre suspects ceux qui n'épargnaient aucun sacrifice pour sa défense »<sup>584</sup>. Afin d'annihiler cette « fronde des privilégiés »<sup>585</sup>, Loménie de Brienne annonce le 8 août 1788 la réunion des états généraux pour le mois de mai 1789, qu'il avait d'abord promise pour 1792<sup>586</sup>. L'archevêque de Toulouse remet ensuite sa démission le 24 août, tandis que la réforme de Lamoignon est finalement abandonnée. Ainsi, « sans être révolutionnaires »<sup>587</sup>, les contestations pré-révolutionnaires de la magistrature participent au discrédit de la monarchie absolue.

**104. Les derniers feux de l'idéologie parlementaire.** Les parlements sont bientôt victimes du succès des États généraux de 1789. Il est vrai, comme le souligne Linguet, qu'ils avaient espéré s'en servir d'arme contre le ministère<sup>588</sup> ; mais, dorénavant, les parlementaires ne sont plus considérés comme des patriotes<sup>589</sup>. Au lendemain du coup de force de Maupeou, le

---

<sup>581</sup> Jules Flammarion, *Les remontrances du Parlement de Paris*, op. cit., « Lit de justice pour la création d'une cour plénière », 8 mai 1788, t. 3, p. 765.

<sup>582</sup> *Ibid.*, p. 747.

<sup>583</sup> Robert Chagny, « Tuiles (Journée des) », Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2006, p. 1056.

<sup>584</sup> Cité par Ahmed Slimani, *La modernité du concept de nation au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 451.

<sup>585</sup> Michel Pertué, « Parlements/Parlementaires », Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, op. cit., p. 817.

<sup>586</sup> Michel Bottin, « Jean Egret et *La Pré-Révolution française. 1787-1788*. Deux réflexions sur les commencements de la Révolution », in *Mélanges Doyen Jean-Yves Coppolani*, contributions réunies par Florence Jean et Claude Saint-Didier, Université de Corse Pascal Paoli, Paris, La Mémoire du droit, 2017, Disponible en ligne sur Michel-bottin.com.

<sup>587</sup> Arnaud Vergne, « Les éléments pré-révolutionnaires du discours constitutionnel », *CPHD*, op. cit., p. 147.

<sup>588</sup> Linguet, *La France plus qu'angloise*, op. cit., p. 51. « Cette assemblée les Parlements ne la désiroient donc pas ; au contraire ils la craignoient mais persuadés que le Ministère n'en étoit pas moins effrayé ; que la terreur de cet épouvantail l'ameneroit à une conciliation, utile, & glorieuse à la Robe, à un arrangement où sous prétexte de mieux assurer les droits du troupeau les bergers de *Versailles*, & les dogues herminés du *Palais* s'en partageroient la laine, & la chair, ils insistoient avec une chaleur apparente sur la convocation, afin d'avoir les honneurs de la demande, & le profit du refus. »

<sup>589</sup> Peter R. Campbell, « La rhétorique patriotique et le monde parlementaire », in Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 198.

« constitutionnalisme parlementaire »<sup>590</sup> est en déclin, tandis que l'idée de convoquer des états généraux apparaît dans tous les discours patriotes. Le secrétaire de l'académie de Bretagne, Georgelin du Cosquer, dans une lettre du 2 octobre 1788, condamne même leur « furieuse audace de juger les ex-ministres [qui] est le tocsin du massacre même des innocents et vertueux ministres qui auront heurté leur privilège ou même leur morgue »<sup>591</sup>. Les parlements, « qui s'étaient montrés défenseurs du peuple contre la cour, mais défenseurs des privilèges contre le peuple »<sup>592</sup>, sont renversés dès 1790. L'aristocratie, elle aussi, est éclipsée par la renaissance des états généraux. Le parti national ne saurait admettre que les Notables représentent les Français. Comme le déclare un personnage de l'opuscule au titre évocateur, *Nécessité d'un scrutin unique contre le double despotisme aristocratique et ministériel*, « les deux premiers ordres n'ont guère que le nom de François en commun avec le troisième, duquel ils sont séparés par des droits suréminens, par des intérêts propres »<sup>593</sup>. Les nobles sont devenus, d'après l'auteur du *Réveil du Tiers état*, « les oppresseurs & les ennemis naturels »<sup>594</sup> de la nation. Mais, d'après Brissot, les Français sont dorénavant prêts à triompher « des finesses ministérielles, ou de l'aristocratie parlementaire »<sup>595</sup>. Ainsi, s'opère une « fusion révolutionnaire entre “despotisme” et “aristocratie” »<sup>596</sup>. Selon la belle conclusion d'Albert Mathiez, « la rébellion nobiliaire avait mis la couronne en échec, mais elle avait frayé la voie à la Révolution »<sup>597</sup>.

## **B) Les états généraux, derniers remparts contre le « despotisme ministériel »**

**105.** Les brochures patriotes faisant l'éloge des états généraux sont pléthores au cours des années 1788 et 1789. Beaucoup d'entre elles connaissent un succès retentissant, en particulier *Qu'est-ce que le Tiers état ?*<sup>598</sup> de Sieyès et le *Mémoire sur les Etats généraux* du comte d'Antraigues. Nombre d'aristocrates, défenseurs d'une monarchie féodale, profitent aussi de cette réunion pour tenter de limiter le pouvoir royal et combattre le « despotisme

<sup>590</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 63.

<sup>591</sup> Barthélemy-Pélagie Georgelin du Cosquer, « Lettre », *RFHIP*, n° 29, 2009/1, p. 182.

<sup>592</sup> Rœderer, *L'esprit de la Révolution de 1789*, op. cit., p. 59-60.

<sup>593</sup> *Nécessité d'un scrutin unique contre le double despotisme aristocratique et ministériel, ou Conversation entre M. Grand, M. Petit et M. Rien*, 1789, p. 14.

<sup>594</sup> *Le réveil du Tiers état*, op. cit., p.13. L'existence de la noblesse, ajoute-t-il, est « un monstre en politique ». Voir *infra*, p. 19.

<sup>595</sup> Brissot, *Plan de conduite pour les députés du peuple aux Etats-généraux de 1789 par J. P. Brissot de Warville*, avril 1789, p. I.

<sup>596</sup> Dale K. Van Kley, *Les origines religieuses de la Révolution française*, op. cit., p. 472.

<sup>597</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, Paris, Bartillat, 2012, p. 53. Voir aussi Michel Figeac, « Les magistrats en révolte en 1789 ou la fin du rêve politique de la monarchie des juges », *HES*, 2006, 25<sup>e</sup> année, n° 3, « Échec et magistrature », p. 385 à 400.

<sup>598</sup> Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, op. cit.



ministériel »<sup>599</sup>. Pour autant la convocation des états généraux engendre autant d'enthousiasme que de polémiques (1), essentiellement en raison de leur perception par les patriotes qui entrevoient la possibilité d'établir une constitution anti-ministérielle en assujettissant partiellement les ministres aux états généraux (2).

### 1) La convocation des états généraux

**106. Les origines controversées des états généraux.** Suivant le même procédé que celui qui établit le parlement en véritable conseil du roi, nombre de publicistes patriotes prétendent que les états généraux constituent l'héritage des assemblées de l'époque franque. Dès lors, les ministres se gardent autant que possible d'avoir recours à cette institution susceptible de gouverner à leur place. Dans son *Catéchisme du Citoyen* réédité en 1787, Joseph Saige explique que ces assemblées nationales, abandonnées pendant le despotisme de Charles Martel, furent rétablies par Charlemagne<sup>600</sup> et prirent ensuite le nom d'états généraux<sup>601</sup>. La filiation se trouve encore mise en exergue par Linguet, dans son ouvrage *Quelle est l'origine des États généraux ?* dans lequel il affirme, lui aussi, que les maires du palais sont les responsables de leur abolition<sup>602</sup>. Présentes sous les deux premières races royales, selon Antoine-François Delandine, ces assemblées sont par excellence l'institution par laquelle le peuple parvient à faire entendre sa voix<sup>603</sup>. Ils sont pour nombre d'auteurs « le véritable organe de la nation »<sup>604</sup>. Cependant, d'autres patriotes pourraient suivre l'avis de Condorcet en estimant que l'assemblée des états généraux n'est pas l'héritière « des anciennes Assemblées de la Nation, connues sous le nom de Champ de Mars, de Mai ou de Parlemens »<sup>605</sup>. Condorcet rejoint les Physiocrates qui rejettent l'institution des états généraux et lui substituent des assemblées nationales « à vocation purement administrative »<sup>606</sup>. Mirabeau considère, dans sa neuvième lettre à ses commettants, que les états généraux réunis jusqu'alors « n'étoient au fond que des assemblées de notables,

---

<sup>599</sup> Jacques de Saint-Victor, *La première contre-révolution*, op. cit., p. 16.

<sup>600</sup> Joseph Saige, *Catéchisme du citoyen ou éléments de droit public français, par demandes et réponses*, rééd., Genève, 1787, p. 38.

<sup>601</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>602</sup> Linguet, *Quelle est l'origine des États généraux ?*, 1788., p. 13. Voir infra, p. 21 : « L'assemblée de la nation conserva le nom de *placités* ou *plaids*, ou plutôt prit le nom d'*Etats-Généraux* ».

<sup>603</sup> Antoine-François Delandine, *Des Etats-Généraux*, op. cit., p. IX.

<sup>604</sup> Pierre-Yves Beaurepaire, *Échec au roi*, op. cit., p. 169.

<sup>605</sup> Condorcet, *Sur les fonctions des États Généraux et des autres assemblées nationales*, 1789, t. 1, p. 134.

<sup>606</sup> Anthony Mergey, *L'État des physiocrates*, op. cit., p. 343.

puisque ceux qui les composaient n'ayant point été élus représentants du peuple, n'en avaient pas reçu des pouvoirs »<sup>607</sup>.

**107. Une institution censurée par le « despotisme ministériel ».** L'établissement en 1302 des assemblées nationales sous la forme des états généraux et leur pérennité jusqu'en 1614 correspondent à une phase de l'histoire de France qui, selon les écrits du XVIII<sup>e</sup> siècle, n'est nullement entachée par le « despotisme ministériel ». Or, la progression de l'absolutisme et l'apparition des grands ministres aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles rejettent dans l'oubli cette institution. La disparition des états généraux serait, selon Claude Mey, la conséquence du ministériat de Richelieu et du progrès du despotisme depuis le règne de Louis XIII<sup>608</sup>. Le cardinal est ainsi accusé d'avoir dépouillé le peuple de sa prérogative<sup>609</sup>. Borelli affirme pareillement que des « ministres déprédateurs ou despotes » détournent depuis 1614 le roi de l'idée de convoquer cette assemblée<sup>610</sup>, tout comme le comte d'Antraigues réprochant les « ministres pervers qui cherchent à éloigner les rois du souvenir des assemblées nationales, en leur en exagérant les dangers »<sup>611</sup>. En dépit de la très longue absence des états généraux, les lois constitutionnelles qui leur ont trait n'ont jamais cessé d'exister<sup>612</sup>. La convocation des états généraux est donc en elle-même une mise en cause du gouvernement absolutiste<sup>613</sup>. En 1788, l'appréhension du « despotisme ministériel » laisse imaginer aux patriotes que les ministres sont animés par les plus mauvaises intentions. Cette convocation des états généraux serait pour eux un instrument politique. Dans ses *Vues sur les moyens d'exécution*, Sieyès est convaincu que « les Ministres ont poussé leur criminelle audace jusqu'à peser froidement, et calculer dans leurs suites, l'affreux projet d'une banqueroute, le projet infernal encore d'une guerre civile »<sup>614</sup>. Plus précisément, ce sont Calonne et Brienne qui se trouvent en ligne de mire des critiques. Sémonville écrit que « des subtilités de toute espèce étoient mises en usage pour éloigner l'époque de cette réunion ; on feignoit de consulter les Assemblées provinciales, de demander à la Nation son vœu, lorsque le plus affreux despotisme la réduisoit au silence »<sup>615</sup>.

---

<sup>607</sup> Mirabeau, *Lettres du comte de Mirabeau à ses commettants. Pendant la tenue de la première Législature*, Paris, Lavillette, 1791, Lettre IX, p. 170.

<sup>608</sup> Claude Mey, *Maximes du droit public français*, op. cit., t. 1, p. 131.

<sup>609</sup> *Ibid.*

<sup>610</sup> Jean-Alexis Borelli, *Examen des droits respectifs du monarque et de la nation, dans les réformes et les améliorations qu'exige la prospérité de la France*, Paris, Chez Laurent, 1789.

<sup>611</sup> D'Antraigues, *Mémoires sur les Etats généraux*, op. cit., p. 67.

<sup>612</sup> Marie-Laure Duclos-Grécourt, « À l'assaut du pouvoir législatif », *CPHD*, op. cit., p. 203.

<sup>613</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 69.

<sup>614</sup> Sieyès, *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, 1789, BnF, Lb<sup>39</sup>-1266, p. 6.

<sup>615</sup> Charles-Louis Huguet de Sémonville, *Réflexions sur les pouvoirs*, op. cit., p. 3.

**108. Un régime politique plus libéral qu'en Angleterre.** Les parlementaires commencent à s'inquiéter des revendications du tiers état. Malgré tout, le parlement de Paris tranche, par un arrêté du 25 septembre 1788, que les états généraux seraient convoqués et composés « suivant la forme observée en 1614 »<sup>616</sup>. L'enregistrement de la convocation des états généraux par les magistrats démontre pourtant une plus grande liberté de manœuvre en matière politique que n'en connaît l'Angleterre elle-même. Grâce à ces modalités de réunion, la France dépasserait-elle enfin l'exemple anglais ? C'est une évidence pour Linguet puisqu'en « *Angleterre* c'est le Roi qui convoque les *assemblées nationales* : & qui plus est, il les disperse, il les CASSE à sa volonté »<sup>617</sup>. En effet, poursuit-il, le roi dispose en Angleterre de la faculté de dire aux députés : « Vous n'existez plus ; & sur le champ le Parlement s'évanouit. À cette parole les pouvoirs des représentants de la nation s'étoit dissous<sup>618</sup>. » Surtout, comme le souligne Cérutti<sup>619</sup>, la convocation réalisée en 1788 ne sera pas de nature ministérielle. Certes, c'est le Conseil du roi

« qui a choisi en 1614 la forme qu'on donne pour légale en 1788 ; mais ce n'est pas à lui que le roi demande aujourd'hui conseil sur la forme qu'il convient d'établir ou d'adopter pour le présent & pour l'avenir. Le roi vient donc de poser de sa main une barrière publique contre le pouvoir Ministériel, dont lui & le peuple n'ont que trop appris à se défier. L'administration de M. de Calonne & celle de l'Archevêque de Sens, ont décrié à jamais dans l'esprit de la multitude, & détrôné même à Versailles le pouvoir Ministériel. Tout le génie & toute la vertu de M. Necker, pourroient à peine rendre à ce pouvoir destitué la moitié des armes qu'il a perdues, & la moitié qu'il a brisée. Le tonnerre de l'opinion ne cesse de gronder sur la tête des Ministres ; & l'œil public, de veiller sur le moindre mouvement<sup>620</sup>. »

**109. Une réunion orchestrée par Necker.** Dans *Le despotisme des Parlements*, la réponse d'un Français à un Anglais témoigne de la même confiance. Le roi, dorénavant conseillé par un « Ministre honnête & vertueux »<sup>621</sup>, anéantira le despotisme des parlements. La réunion des états généraux apportera une démarcation du pouvoir législatif appartenant à la nation et du pouvoir exécutif revenant au roi et aux ministres<sup>622</sup>. Grâce à l'influence de Necker, les états généraux ne seront pas un simple instrument des ministres. En août 1788, Loménie de Brienne devenu très impopulaire malgré la réunion imminente des états généraux, Louis XVI rappelle effectivement Necker au sein du Conseil, le seul homme – suivant Besenval – « capable de tirer l'Etat de l'horrible crise où il se trouvait »<sup>623</sup>. Necker regagne son poste de directeur général des finances et bénéficie de l'entrée au Conseil d'État<sup>624</sup>. L'opinion publique soutient

<sup>616</sup> Jacques de Saint-Victor, *La première contre-révolution*, op. cit., p. 197.

<sup>617</sup> Linguet, *La France plus qu'angloise*, op. cit., p. 43.

<sup>618</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>619</sup> Cérutti est un partisan de Necker. Voir François Quastana, *La pensée politique de Mirabeau*, op. cit., p. 535.

<sup>620</sup> Joseph-Antoine-Joachim Cérutti, *Mémoire pour le peuple français*, 1788, BnF, Lb<sup>39</sup>-798, p. 47.

<sup>621</sup> Joseph Fauchet, *Le despotisme des Parlements*, op. cit., p. 25.

<sup>622</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>623</sup> Besenval, *Mémoires*, op. cit., p. 475.

<sup>624</sup> *Ibid.*, p. 476.

majoritairement le directeur général des finances, à l'instar d'un *Harangueur* anonyme qui déclare :

« Et toi, dieu tutélaire des Français, ô Necker ! ami sincère de la justice et des humains, souffrent que mon cœur t'offre un encens que tu mérites à tant de titres ; sans toi, sans ton génie bienfaisant, Louis ne fut jamais parvenu à réaliser son intention de rendre heureux un peuple qu'il aime & dont il fait sa gloire d'être aimé [...] Achève donc, sage ministre, ce que tu as si heureusement commencé ; rends nous le bonheur & la tranquillité, & jouis en paix d'un ouvrage si digne de ton sublime génie<sup>625</sup> [...] »

Cette réunion apparaît aux yeux du ministre des Finances comme une solution nécessaire pour le rétablissement de l'ordre des finances et la création de nouvelles impositions<sup>626</sup>. L'intérêt général commande l'établissement des états généraux, même si le ministre, en recourant à cette institution, est « bien sûr de préparer ainsi la dégradation de sa place, & de descendre du faîte du crédit & du pouvoir à une agence subalterne, dénuée d'autorité »<sup>627</sup>. La convocation des états généraux ouvre pour lui la perspective d'établir une monarchie éclairée telle qu'il l'avait déjà conceptualisée<sup>628</sup>. La réforme de l'État qu'il projette exige « la création d'un organe de contrôle du pouvoir »<sup>629</sup> réunissant des notables afin de mettre en place une monarchie constitutionnelle basée sur le modèle parlementaire britannique. À cette fin, Necker aura même l'idée d'introduire le bicamérisme au sein des états généraux, mais celle-ci sera aussitôt rejetée par le Conseil<sup>630</sup>. Ce projet aurait accordé à la noblesse une position privilégiée. L'existence de la Chambre des Pairs constitue bien chez les Monarchiens une garantie contre le « despotisme ministériel », car les ministres auraient devant elle répondu de leurs actes, après une formulation des griefs faite par les Communes<sup>631</sup>. Pour résumer, les états généraux sont conviés à « travailler sur des abus à réformer dans presque toutes les parties de l'administration ministérielle »<sup>632</sup>. Ils devront alors disposer de la puissance législative et de la faculté de mettre en jeu la responsabilité des ministres.

---

<sup>625</sup> *Le Harangueur : aux trois ordres assemblés & réunis*, 1789, p. 4-5.

<sup>626</sup> Jacques Necker, *Sur l'administration de M. Necker par lui-même*, op. cit., p. 36.

<sup>627</sup> *Ibid.*, p. 40. Il ajoute plus loin : « les états-généraux auroient à s'occuper, d'une manière exacte & détaillée, de toutes les parties de l'administration des finances ». Voir *supra*, p. 62.

<sup>628</sup> Henri Grange, *Les idées de Necker*, op. cit., p. 487.

<sup>629</sup> *Ibid.*, p. 488.

<sup>630</sup> Karen Fiorentino, *La seconde Chambre en France*, op. cit., p. 42. Cette proposition est rejetée lors de la détermination du règlement électoral au cours de la séance du conseil du 27 décembre 1788.

<sup>631</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>632</sup> Louis-Marie Dusaulchoy, « Projet sur la tenue des États généraux », *RFHIP*, n° 29, 2009/1, p. 170.

## 2) Les fonctions des états généraux

**110. Un organe législatif.** L'institution des états généraux offre à la nation la possibilité d'exercer la fonction législative. Dès l'époque des Francs, avance Mirabeau, les lois saliques « portent l'empreinte du pouvoir législatif de la Nation »<sup>633</sup>. Les publicistes patriotes refusent que ce pouvoir se résume au simple vote des impositions comme le souhaite une partie des aristocrates<sup>634</sup>. Ce point de vue est notamment celui du secrétaire d'État Laurent de Villedeuil, qui prône l'établissement d'une Assemblée « occupée uniquement à rétablir les finances »<sup>635</sup>. Mais, dans ses cahiers de doléances, la noblesse de Caen affirme le principe que « dans un état monarchique, la nation consent ou refuse l'impôt, qu'elle concourt avec le prince à la formation des lois »<sup>636</sup>. Les représentants n'agissent que selon les vœux de la nation. Le comte d'Antraigues affirme que « les droits des états-généraux sont les droits de la nation elle-même »<sup>637</sup>. L'expression de la volonté nationale par les états généraux garantit la liberté. À ce titre, une *Analyse de la brochure intitulée des conditions nécessaires à la légalité* soutient que « c'est une loi constitutionnelle de l'Etat [...] que nul citoyen ne peut être soumis à aucun pouvoir législatif qu'à celui qui est établi par la Nation »<sup>638</sup>. Le physiocrate Casaux assure, quant à lui, que « le pouvoir législatif réside essentiellement & uniquement dans la masse des lumières, qui existent dans la La Nation, & qu'il n'est possible de recueillir ces lumières que dans le Conseil composé des Représentans de tous les intérêts »<sup>639</sup>. L'attribution de la fonction législative aux états généraux répond enfin à la nécessité de « séparer la puissance législative de la puissance exécutive »<sup>640</sup>. Pour de nombreux patriotes, une bonne constitution implique nécessairement un monopole des états généraux sur la fonction législative<sup>641</sup>. Si la nation s'apprête à recouvrer une fonction législative considérée comme usurpée par le Conseil du roi, l'exécution des lois est au contraire la mission du roi et des ministres<sup>642</sup>. Les réflexions d'Huguet de Sémonville appuient particulièrement cette idée :

---

<sup>633</sup> Mirabeau, *Réponse aux alarmes des bons citoyens*, BnF, L 1.1-MFC, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-1199 (A), p. 8.

<sup>634</sup> Sur ces « purs aristocrates », voir Jacques de Saint-Victor, *La première contre-révolution*, op. cit., p. 203.

<sup>635</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 73.

<sup>636</sup> AP, t. 2, p. 489, Cahier de la noblesse du bailliage de Caen, « Instructions sur le code national, art. 3 ».

<sup>637</sup> D'Antraigues, *Mémoires sur les Etats généraux*, op. cit., p. 20.

<sup>638</sup> *Analyse de la brochure intitulée : des conditions nécessaires à la légalité...* p. 4 cité par Duclos-Grécourt « À l'assaut du pouvoir législatif », CPHD, op. cit., p. 190.

<sup>639</sup> Alexandre Charles de Casaux, *Simplicité de l'idée d'une constitution*, op. cit., p. 19.

<sup>640</sup> Jérôme Pétion, *Avis aux Français sur le salut de la patrie*, op. cit., p. 88.

<sup>641</sup> Brissot, *Plan de conduite pour les députés du peuple*, op. cit., p. 106.

<sup>642</sup> Claude Courvoisier, « L'idée de constitution dans les cahiers de doléances », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Pratiat (Coordination), *1791, La première Constitution française*, op. cit., p. 76 ; Philippe Nélidoff, *Société albigeoise et préparation des états généraux*, op. cit., p. 219.

« aujourd'hui, les lumières répandues partout ont fait connoître à la Nation, & ses droits, & ses intérêts : elle sçait que le Gouvernement établi par elle est son mandataire ; que si elle lui a confié le pouvoir exécutif, elle s'est réservé celui de faire les loix ; que si depuis long temps il exerce les fonctions de Législateur, c'est par un abus de la force qu'elle a remis entre ses mains ; que le temps est enfin arrivé où cet abus doit cesser : elle profitera sans doute de l'état de foiblesse auquel le Ministère s'est réduit lui-même par ses dissipations excessives, pour rétablir l'ordre éternel des droits & des pouvoirs<sup>643</sup> [...] »

**111. La vérification et l'enregistrement des lois par les états généraux.** Les parlements ne disposeraient pas du « droit de remettre en question ce qui aura été décidé par les Etats Généraux »<sup>644</sup>, lesquels – selon Mirabeau – détiennent depuis toujours le pouvoir législatif. Pour le moins, les états généraux pourraient remplacer les cours souveraines de justice dans la fonction d'enregistrement des lois. Les parlements se seraient arrogé illégitimement le pouvoir de vérifier et enregistrer les lois<sup>645</sup>. L'auteur de l'opuscule *Le despotisme des Parlements* invite les Français à inventer une constitution propre à leur nation et propose ceci :

« Donnez à vos Etats-Généraux ainsi formés, & à leur Commission Intermédiaire, la vérification de toutes les Loix du Royaume. Que ces Etats-Généraux ou leur Commission fassent l'envoi dans les Provinces, des Loix aux Etats particuliers ou à leurs Commissions Intermédiaires, vous aurez alors la constitution la plus parfaite qu'il vous soit possible d'avoir, eu égard à votre position, & votre constitution sera d'autant plus heureuse qu'elle se rapprochera par-là, le plus qu'il est possible, de la nôtre, qui, sans contredit, est la plus belle de l'Univers<sup>646</sup>. »

**112. La responsabilité des ministres devant les états généraux.** Parmi les droits de la nation figure la possibilité d'accuser les ministres et de les faire juger<sup>647</sup>. Il s'agirait d'un « principe imprescriptible »<sup>648</sup>, indispensable au respect de la constitution, « conforme à la justice naturelle, au droit public et à l'intérêt du Roi et du peuple »<sup>649</sup>. L'établissement de la responsabilité ministérielle mettrait fin à une forme d'injusticiabilité qui empêche les sujets et les différents corps de l'État « d'obtenir justice »<sup>650</sup> lorsqu'un ministre est à l'origine du préjudice. De manière générale, si les ministres parviennent à gêner la nation « dans l'exercice de ses fonctions »<sup>651</sup>, ils seront « coupables & punis du crime de leze-Nation »<sup>652</sup>. La légitimité de la puissance législative dans l'exercice de ce contrôle se trouve dans le caractère suprême

---

<sup>643</sup> Charles-Louis Huguot de Sémonville, *Réflexions sur les pouvoirs*, op. cit., p. 9.

<sup>644</sup> Mirabeau, *Réponse aux alarmes des bons citoyens*, op. cit., p. 17.

<sup>645</sup> Jean-Alexis Borelli, *Examen des droits respectifs du monarque et de la nation*, op. cit., p. 25.

<sup>646</sup> Joseph Fauchet, *Le despotisme des Parlements*, op. cit., p. 11.

<sup>647</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>648</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>649</sup> AP, t. 4, p. 188, Cahier du tiers état du bailliage de Nemours.

<sup>650</sup> Pierre Serrand et Piotr Szwedo, « Introduction », in Pierre Serrand et Piotr Szwedo (dir.), *L'injusticiabilité : émergence d'une notion ? Études publiées en hommage au Professeur Jacques Leroy*, Cracovie, Université Jagellonne, 2018, p. 9.

<sup>651</sup> Joseph Fauchet, *Le despotisme des Parlements*, op. cit., p. 24.

<sup>652</sup> *Ibid.*, p. 25.

de la loi qu'elle établit elle-même. Le bon gouvernement est donc celui dominé par le pouvoir législatif, suivant les principes retranscrits par Dupont de Nemours, Condorcet et Gallois :

« Tout gouvernement a nécessairement besoin d'une autorité suprême, résidant dans un corps quelconque, pour surveiller & diriger les opérations de toutes les autres parties. Or, cette fonction appartient exclusivement au corps législatif. Autrement, ce seroit ériger dans l'état un pouvoir supérieur aux loix, un pouvoir qui seroit au-dessus du gouvernement, & qui, conséquemment n'en feroit point partie<sup>653</sup>. »

S'ils n'évoquent que très peu les fonctions et l'institution ministérielle, les cahiers de doléances font souvent mention de l'exigence de voir s'établir une responsabilité ministérielle, qu'elle soit pénale ou politique<sup>654</sup>. Les formulations rencontrées dans les cahiers ne permettent pas de déterminer la nature de la responsabilité, mais il semblerait qu'à l'instar des écrivains anglophiles, les auteurs se contentent d'une responsabilité pénale<sup>655</sup>. Les revendications contenues dans les cahiers de doléances reposant souvent sur la dénonciation du gouvernement des ministres, il paraît inadéquat d'exiger la mise en place d'une responsabilité politique. Certes des cahiers envisagent une responsabilité « de leur conduite dans l'administration »<sup>656</sup> devant les états généraux<sup>657</sup>, mais ils ne donnent guère plus de précisions. En revanche, plus nombreux sont les cahiers qui insistent sur la nécessité de rendre des comptes en matière de finances publiques, aussi bien pour déterminer les économies réalisables<sup>658</sup>, qu'afin de contrôler toutes les dépenses ordonnées par les ministres<sup>659</sup>. À cet effet, les comptes pourraient même, suivant l'exemple de Necker en 1781, être « rendus publics par la voie de l'impression »<sup>660</sup>. La nation devenue souveraine en matière budgétaire, les ministres sont responsables devant elle, « représentée par les députés en Etats généraux, de l'emploi des sommes attribuées à leur département »<sup>661</sup>. En cas de prévarications, ils devraient être punis « suivant les lois et dans la forme qui seront arrêtés dans les Etats généraux »<sup>662</sup>. D'une manière plus générale, les ministres

---

<sup>653</sup> John Stevens, *Examen du gouvernement d'Angleterre*, op. cit., p.31.

<sup>654</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit. p. 220 ; Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, op. cit., t. 1, p. 39 ; Francisque Perrin, *De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France*, op. cit., p. 32. En revanche, Pierre-Aristide Crayssac soutient que les cahiers « n'entrevoient même pas la responsabilité politique ». Voir Pierre-Aristide Crayssac, *De la responsabilité des ministres en droit français*, op. cit., p. 10.

<sup>655</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 91.

<sup>656</sup> AP, t. 3, p. 161, Cahier du tiers état du bailliage de Dôle, « Chapitre III, Des ministres. Article unique ».

<sup>657</sup> *Ibid.*, t. 3, p. 296, Cahier de la noblesse du bailliage d'Evreux.

<sup>658</sup> Voir par exemple : *Ibid.*, t. 2, p. 11, Cahier du tiers état de la sénéchaussée d'Angoumois.

<sup>659</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 79, Cahier de la noblesse de la province d'Artois ; *Ibid.*, t. 2, p. 490, Cahier de la noblesse du bailliage de Caen, « Instructions relatives à l'impôt, art. 7 » ; *Ibid.*, t. 4, p. 22, Cahier de la noblesse du bailliage de Montargis, « Chapitre VI. De la responsabilité des ministres et ordonnateurs ».

<sup>660</sup> *Ibid.*, t. 3, p. 180, Cahier du tiers état du bailliage de Douai.

<sup>661</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 445, Cahier de la noblesse de la province du Bourbonnais.

<sup>662</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 671, Cahier du tiers état du bailliage de Château-Thierry.

devraient répondre pénalement de « tous les ordres signés ou visés par eux »<sup>663</sup>, dès lors que leur exécution contrevient aux lois. Leur responsabilité serait engagée pour toutes « “mesures attentatoires à la liberté et à la propriété des citoyens” [...] ou pour “les ordres illégaux et injustes, la trahison de la confiance du prince, la suggestion d’actes contraires aux intérêts toujours inséparables du roi et de la nation” »<sup>664</sup>. À l’instar de tous les citoyens, « les ministres [...] qui auraient pu enfreindre les lois, doivent être responsables de leur conduite »<sup>665</sup> devant les tribunaux de la nation.

Le cahier du tiers-état de Nemours s’interroge : « devant qui les ministres seront-ils responsables ? Qui prononcera la peine<sup>666</sup> ? » Le tiers état semble hésiter à reconnaître que ce soit le rôle des députés des états généraux. Il est vrai que les états généraux ne demandèrent jamais, sous l’Ancien Régime, le « renvoi ou la condamnation d’un ministre »<sup>667</sup>, à l’exception d’une tentative en 1356-1357. Quelques-uns envisagent tout de même cette hypothèse, comme la noblesse de Libourne, pour laquelle les états généraux constitueraient un véritable tribunal pour les ministres comptables de « l’emploi des finances de leur département et des délits de leur administration, sur lesquels ils seront jugés par lesdits Etats généraux »<sup>668</sup>. La volonté de recourir au pouvoir judiciaire est plus fréquente<sup>669</sup>. Pour cela, une juridiction spéciale devrait être constituée par les états généraux<sup>670</sup>. L’établissement de la Haute Cour nationale d’Orléans en vertu d’un décret du 10 mai 1791 répondra à cette attente<sup>671</sup>. Cependant, les cahiers attribuent « généralement aux États Généraux eux-mêmes le droit de poursuivre les ministres »<sup>672</sup>. Seule l’Assemblée nationale pourrait accuser les ministres devant cette Haute Cour. Quel que soit le juge compétent, les ministres, susceptibles d’être menacés par les représentants de la nation, sont désormais soumis à la « puissance »<sup>673</sup> de l’opinion publique.

**113. La fonction administrative des états généraux.** L’opinion patriote convient désormais que le peuple doit pouvoir éclairer le roi sur la mauvaise administration des

---

<sup>663</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 444, Cahier de la noblesse de la province du Bourbonnais.

<sup>664</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit., p. 220.

<sup>665</sup> AP, t. 2, p. 670, Cahier du tiers état du bailliage de Château-Thierry.

<sup>666</sup> *Ibid.*, t. 4, p. 188, Cahier du tiers état du bailliage de Nemours.

<sup>667</sup> Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 81.

<sup>668</sup> AP, t. 3, p. 506, Cahier de la noblesse de la sénéchaussée de Libourne.

<sup>669</sup> Guillaume Glénard, *L’exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 435.

<sup>670</sup> Francisque Perrin, *De la responsabilité pénale du chef de l’État et des ministres en France*, op. cit., p. 148.

<sup>671</sup> Coll. Baudouin, vol. 14, p. 106 à 111, « Décret relatif à la formation de la Haute-Cour Nationale », 10 mai 1792.

<sup>672</sup> Francisque Perrin, *De la responsabilité pénale du chef de l’État et des ministres en France*, op. cit., p. 170.

<sup>673</sup> Pierre-Aristide Crayssac, *De la responsabilité des ministres en droit français*, op. cit., p. 6.



ministres<sup>674</sup>. Leur fonction administrative pourrait être d'autant plus restreinte par l'institution des états généraux. Sieyès explique dans sa brochure *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, que

« l'administration ministérielle ne s'est jamais occupée sérieusement de la chose publique dans ses véritables rapports. L'impôt, la cour et la guerre l'ont constamment absorbée. Il est bien temps sans doute de prendre en considération les affaires publiques dans leurs rapports avec les Peuples. C'est aux Etats-Généraux à ordonner sous ce point-de-vue, une nouvelle administration, afin que l'autorité ministérielle reste de plus en plus étrangère aux affaires nationales, qui lui ont paru si peu dignes de ses vues et de son intérêt<sup>675</sup>. »

Le cahier de la noblesse d'Angoumois demande que les députés prennent en charge l'administration de la justice<sup>676</sup>. Malgré le poids important qui serait accordé aux états généraux, Dupont de Nemours prévient qu'une Assemblée nationale ne peut accaparer tous les pouvoirs. Sa mission demeure toujours de « garder le peuple du despotisme ministériel & de l'aristocratie orageuse de ses Représentans »<sup>677</sup>. Le physiocrate revient de cette manière sur un des principes fondamentaux de son école de pensée qui, rejetant fermement l'exemple britannique, défend « l'indivisibilité de l'autorité et de l'exercice des fonctions souveraines »<sup>678</sup>.

**114. Un organe de gouvernement.** Détentrice de la souveraineté, la nation peut accomplir par l'intermédiaire de ses représentants les fonctions étatiques qui en résultent, à savoir les fonctions législative et gouvernementale. L'exercice de la souveraineté par la nation est une garantie contre la prédominance des intérêts particuliers des ministres, notamment ceux de la magistrature et de l'aristocratie. La noblesse de Châteauneuf en Thimerais missionne les représentants pour établir une constitution et substituer « à un *gouvernement devenu arbitraire par l'influence ministérielle*, des lois simples justes, et égales pour tous »<sup>679</sup>. Le parti national parviendra ainsi à concilier son respect pour la figure royale et sa « volonté de dépossession de l'autorité monarchique »<sup>680</sup>. Cette dépossession débute donc avec la réunion des états généraux et se réalise au détriment des ministres bien plus qu'à celui du monarque.

---

<sup>674</sup> Desmulins, *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux*, op. cit., p. 30.

<sup>675</sup> Sieyès, *Vues sur les moyens d'exécution* op. cit., p. 122.

<sup>676</sup> AP, t. 2, p. 5, Cahier de la noblesse de la sénéchaussée d'Angoumois.

<sup>677</sup> Dupont de Nemours, *De la périodicité des Assemblées nationales*, op. cit., p. 7.

<sup>678</sup> Anthony Mergey, *L'État des physiocrates*, op. cit., p. 94.

<sup>679</sup> AP, t. 2, p. 640, Cahier de la noblesse du bailliage de Châteauneuf en Thimerais.

<sup>680</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 57.

## CHAPITRE II : LES PRINCIPES FONDATEURS DE L'ORGANISATION MINISTÉRIELLE

*« Il est certain, Messieurs, que ce mot de despotisme ministériel, si souvent répété dans cette tribune, disparaîtra bientôt de la langue française. Non, ne craignez plus les ministres despotes : vous aurez des ministres timides, des ministres lâches, qui n'oseront pas lutter contre votre puissance et vous les verrez ramper humblement devant vous, de peur que vous ne vous élevez contre eux<sup>1</sup>. » (L'abbé Maury)*

**115. La confrontation du pouvoir constituant et de l'autorité ministérielle.** La volonté que les états généraux gouvernent et légifèrent constitue avant même leur réunion un sujet d'inquiétude pour les ministres absolutistes de Louis XVI. Pour procéder à ce bouleversement institutionnel, le parti patriote s'appuie sur la théorie du pouvoir constituant. Promu par Sieyès, le pouvoir constituant est celui « de faire une constitution et donc de dicter les normes fondamentales qui organisent les pouvoirs de l'État »<sup>2</sup>. Les pouvoirs constitués sont, par opposition, les institutions créées par ce pouvoir constituant. Un pouvoir constitué ne peut pas *a priori* exercer le pouvoir constituant dont il procède. Les pouvoirs préexistants à l'établissement de la constitution ne peuvent pas davantage détenir une part du pouvoir constituant, car, selon son acception originaire<sup>3</sup>, il n'appartient qu'à la nation. En vertu de la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, l'institution ministérielle est conçue comme un pouvoir constitué. Sieyès avertit que « le gouvernement n'exerce un pouvoir réel qu'autant qu'il est constitutionnel ; il n'est légal qu'autant qu'il est fidèle aux lois qui lui ont été imposées »<sup>4</sup>. Les ministres se trouvent ainsi cantonnés dans les bornes constitutionnelles établies par le pouvoir constituant, car « un corps soumis à des formes constitutives ne peut rien décider que d'après sa constitution. Il ne peut pas s'en donner une autre. Il cesse d'exister dès le moment qu'il se meut, qu'il parle, qu'il agit autrement que dans les formes qui lui ont été imposées<sup>5</sup>. » Les ministres, comme tout pouvoir constitué, sont inscrits dans un ordonnancement juridique qu'ils ne sont pas maîtres de modifier<sup>6</sup>. À l'opposé, le pouvoir

---

<sup>1</sup> AP, t. 15, p. 572, séance du 18 mai 1790, Abbé Maury.

<sup>2</sup> Antonio Negri, *Le pouvoir constituant, Essai sur les alternatives de la modernité*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1997, p. 2-3.

<sup>3</sup> Le pouvoir constituant *originaire* s'oppose dès lors au pouvoir constituant *institué*, lequel peut être exercé par un organe auquel la constitution octroie en quelque sorte un pouvoir de révision. Voir notamment Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 4, p. 189 à 227.

<sup>4</sup> Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, op. cit., p. 78.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>6</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 391.

constituant « possède la spontanéité créatrice »<sup>7</sup>. Il tire sa légitimité de sa qualité de représentant de la volonté nationale. Sieyès affirme la toute puissance du pouvoir constituant, car, « de quelque manière qu'une Nation veuille, il suffit qu'elle veuille ; toutes les formes sont bonnes, & sa volonté est toujours la loi suprême »<sup>8</sup>. Afin de mettre en action ce pouvoir constituant, les députés du tiers état opèrent une révolution juridique d'ampleur en transformant les États généraux, d'abord en Assemblée nationale, puis en Assemblée nationale constituante malgré une très forte opposition du Conseil du roi (Section I).

**116. Le principe cardinal de la séparation des pouvoirs.** Le succès principal de la révolution juridique opérée par l'Assemblée constituante réside dans la proclamation du principe de séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs, écrit Carl Schmitt, « avec sa distinction entre législatif, exécutif et judiciaire est considérée depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle dans un sens éminent comme le contenu nécessaire d'une vraie constitution assurant la liberté »<sup>9</sup>. C'est une conception qui renvoie à « la notion idéale de constitution »<sup>10</sup>, un « véritable dogme »<sup>11</sup>, qui trouve son expression effective dans la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*. L'article 16 dispose alors que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »<sup>12</sup>. Il faut d'abord comprendre que dans l'esprit révolutionnaire, le principe de la séparation des pouvoirs est l'exact opposé du principe de la monarchie absolue. La séparation des pouvoirs signifie selon Carl Schmitt « la suppression et l'élimination de toute trace d'absolutisme politique »<sup>13</sup>. La disparition de l'absolutisme implique *de facto* la fin du « despotisme ministériel », tant les deux notions sont imbriquées. Les notions de constitution et de séparation des pouvoirs sont également indissociables. Il ne saurait y avoir de constitution sans séparation des pouvoirs, puisque son absence est considérée comme l'origine même du despotisme. Michel Troper a très bien démontré qu'une « constitution, selon la définition la plus usuelle à l'époque, n'est pas autre chose qu'une répartition des compétences, c'est-à-dire une séparation des pouvoirs »<sup>14</sup>. Cette interprétation est effectivement présente dans la pensée des Constituants. Clermont-

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>9</sup> Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2013, p. 170.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>11</sup> Michel Troper, « L'interprétation de la déclaration des droits », *Droits*, *op. cit.*, p. 114. La séparation des pouvoirs est, au XVIII<sup>e</sup> siècle, synonyme d'un « système constitutionnel, par opposition à un système politique sans constitution » : voir Michel Troper, « L'invention de la constitution », in Simone Goyard-Fabre (dir.), *L'État moderne*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>12</sup> *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* du 26 août 1789, art. 16.

<sup>13</sup> Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 183.

<sup>14</sup> Michel Troper, « L'interprétation de la déclaration des droits », *Droits*, *op. cit.*, p. 121.

Tonnerre déclare le 4 septembre 1789 : « La constitution résulte de la balance des pouvoirs »<sup>15</sup>, tandis que Mirabeau écrit qu'une constitution, « c'est la distribution de la COMPÉTENCE ou de l'étendue des pouvoirs, donnés à tous et chacun de ceux que la loi a chargé de fonctions publiques »<sup>16</sup>. L'ensemble des premières mesures adoptées par l'Assemblée constituante tendent donc à appliquer une séparation stricte entre le corps législatif et les ministres (Section II).

## SECTION I : L'ANTAGONISME DU POUVOIR CONSTITUANT ET DES MINISTRES

**117. Les ministres face à la révolution juridique.** Avant même que surviennent les premiers événements révolutionnaires, plusieurs ministres de Louis XVI soutiennent les projets de réformes institutionnelles. Leur doctrine s'oppose à l'absolutisme du roi, et par conséquent au « despotisme ministériel ». Ils favorisent la convocation des États généraux, appuient parfois leurs revendications, et se montrent disposés à leur abandonner une partie de leurs attributions gouvernementales. Ralliés derrière Necker, ils sont partisans d'une révolution de notables<sup>17</sup>. Cette tendance s'apparente alors au mouvement monarchien qui se constitue autour de personnalités telles que Malouet et Mounier au cours de l'année 1790. Cependant le tiers état dénonce très tôt une « connivence »<sup>18</sup> entre les ministres et les ordres privilégiés contre sa volonté constituante. C'est seul que le tiers état décide sa transformation en Assemblée nationale et attribue à celle-ci le pouvoir constituant. Cette dernière s'émancipe du droit public coutumier et de la tutelle ministérielle. L'élaboration d'une constitution devient une nécessité absolue pour se prémunir contre le « despotisme ministériel »<sup>19</sup> (§ 1). S'ensuit une confrontation inéluctable avec la partie absolutiste du Conseil du roi, qui tente, à travers la Déclaration du roi pour la séance royale du 23 juin, d'annihiler tous les actes de la nouvelle Assemblée nationale. *A fortiori*, ce Conseil hétérogène est partiellement remplacé pour former un ministère de crise, dominé par la figure autoritaire du baron de Breteuil. Trente-six heures suffisent néanmoins à

---

<sup>15</sup> AP, t. 8, p. 574, séance du 4 septembre 1789, Clermont-Tonnerre.

<sup>16</sup> Mirabeau, *Catéchisme de la Constitution, à l'usage des écoles, précédé de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Imprimerie de Cussac, 1791, BnF, LE3-27-29, p. 22.

<sup>17</sup> Jean Egret, *La Révolution des Notables, Mounier et les Monarchiens, 1789*, Paris, Librairie Armand Colin, 1950.

<sup>18</sup> Laurent Bouchard, « Les débats autour de la convocation des États généraux : entre modernités et conservatismes (1788-1789) », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 232.

<sup>19</sup> Jean-Christophe Gaven, « La légalité des crimes politiques en révolution. Le cas de la lèse-nation (1789-1791) », in Réseau de laboratoires d'histoire des idées et des institutions politiques, *Le droit et les institutions en révolution : XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, actes de la 1<sup>re</sup> table ronde, Bastia, 9-10 septembre 2004, du RELHIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, p. 75.

évincer ces ministres absolutistes<sup>20</sup>. Déchus auprès de l'opinion publique, ils seront poursuivis pénalement pour leur hostilité à la Révolution (§ 2).

## § 1 : L'émancipation du tiers état

**118.** Depuis l'époque de la pré-Révolution, le Conseil du roi est divisé entre des ministres favorables aux principes du parti national et d'autres qui sont attachés à l'organisation politique et sociale de l'Ancien Régime. Il est donc le lieu d'une confrontation entre deux pensées politiques divergentes réagissant de manière diamétralement opposée aux prétentions des députés du tiers état, puis de l'Assemblée nationale (A). Ses attermoissements facilitent l'émergence d'une Assemblée nationale dotée du pouvoir constituant (B).

### A) La division du Conseil face aux revendications du tiers état

**119. Necker, Premier ministre des finances.** Le Conseil du roi en place à la fin de l'année 1788 comprend plusieurs membres « progressistes »<sup>21</sup> réunis autour de Jacques Necker. Ce dernier, directeur général des finances, s'impose naturellement comme un véritable Premier ministre. Comme en témoigne Saint-Priest, Necker décide de tout au Conseil<sup>22</sup>, car Louis XVI est un roi sans opinion, qui, avant d'arrêter une décision, se tourne toujours vers le ministre le plus influent. Necker occupe désormais le rôle qu'avaient joué successivement Maurepas, Vergennes et Loménie de Brienne. Selon Adrien Duquesnoy, « le ministère, c'est M. Necker ; le garde des sceaux est nul, les autres ministres nuls, tout roule sur M. Necker »<sup>23</sup>. Bertrand de Molleville<sup>24</sup> accorde la même importance à la domination du ministre genevois :

---

<sup>20</sup> *Le Ministre de trente-six heures quarante-quatre minutes et vingt-cinq secondes, Ou le Maréchal de BROGLIE, perfide & traître à la Nation. SUITE de la conjuration découverte*, 1789.

<sup>21</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille, Le 14 juillet 1789*, Gallimard, coll. « folio histoire », 1989, p. 256.

<sup>22</sup> Saint-Priest, *Mémoires, Règnes de Louis XV et de Louis XVI*, Publiés par le Baron de Barante, Paris, Nouvelle collection historique, 1929, BnF Arsenal, 8-NF-76334, t. 1, p. 238.

<sup>23</sup> Adrien Duquesnoy, *Un révolutionnaire malgré lui, Journal (mai-octobre 1789)*, Édition établie et présentée par Guillaume Mazeau, Paris, Mercure de France, coll. « Le temps retrouvé », 2016, n° 10, Versailles, 22 mai 1789, p. 54.

<sup>24</sup> Antoine-François Bertrand de Molleville (1737-1818) est d'abord maître des requêtes, puis intendant de Bretagne (Maurice Genty, « Bertrand de Molleville », in Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française, op. cit.*, p. 113). Il est nommé ministre de la Marine et des Colonies le 7 octobre 1791, au sein d'un Conseil majoritairement feuillant dont il ne partage pas les convictions libérales. Éminemment hostile à la Révolution, sa stratégie consiste à en éteindre les ardeurs par « une politique de réformes et de concessions » (Jacqueline Chaumié, *Le réseau d'Antraigues et la contre-révolution, 1791-1793*, Paris, Plon, coll. « Histoire des mentalités », 1965, p. 40). Bertrand de Molleville devient la cible des députés girondins lorsque ses manœuvres pour organiser l'émigration des officiers de marine sont dévoilées à l'Assemblée législative. Il remet alors sa démission le 9 mars 1792 (*AP*, t. 40, p. 59, Lettre de Molleville au roi du 9 mars 1792). Après sa démission, il se voit confier par le roi la direction d'une police secrète chargée de surveiller les Jacobins (Jean Tulard, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française, 1789-1799*, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 1998, p. 578).

« À cette époque M. Necker sembloit tenir les destinées de la France dans sa main. Sans avoir le titre de premier ministre, il avoit plus d'influence et de pouvoir que jamais premier ministre n'en avoit eu avant lui. Il dictoit toutes les décisions du conseil. Le roi n'avoit d'autres opinions que la sienne. Ses collègues, qui ressembloient plutôt à ses premiers secrétaires qu'à des ministres, lui faisoient une cour assidue, et depuis le matin jusqu'au soir son hôtel étoit rempli de députés.<sup>25</sup> »

**120. Les ministres partisans de Necker.** Parmi les ministres de tendance « neckérienne »<sup>26</sup>, figurent le secrétaire d'État chargé des Affaires étrangères, Montmorin<sup>27</sup>, que Necker considère comme un « Ministre-citoyen »<sup>28</sup> dévoué au roi, et le secrétaire d'État de la Marine La Luzerne. Enfin, Guignard de Saint-Priest<sup>29</sup>, bien que dans un premier temps réticent à l'égard de la politique de Necker, défend la monarchie constitutionnelle et l'adoption de réformes modérées<sup>30</sup>.

---

Décrété d'accusation en tant que membre supposé du comité autrichien (*Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 486-487, n° 1633, « Acte d'accusation contre les sieurs Duportail, Ex-Ministre de la Guerre ; Duport, Ex-Ministre de la Justice ; Tarbé, Ex-Ministre des Contributions publiques ; Bertrand, Ex-Ministre de la Marine, & Barnave, & Alexandre Lameth, Députés à l'Assemblée constituante », 29 août 1792), il s'exile en Angleterre jusqu'en 1814 (Maurice Genty, « Bertrand de Molleville », in Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, op. cit., p. 113).

<sup>25</sup> Bertrand de Molleville, *Mémoires secrets pour servir à l'Histoire de la dernière année du règne de Louis XVI, roi de France*, Londres et Paris, 1797, t. 1, p. 139-140.

<sup>26</sup> Le terme « neckérien » est employé par Léonard Burnand in *Les Pamphlets contre Necker*, op. cit.

<sup>27</sup> Ancien ambassadeur à Trèves et à Madrid, devenu ministre le 14 février 1787, le comte Armand-Marc de Montmorin Saint-Hérem (1745-1792) milite – dès son entrée en fonction – pour le retour de Necker. Son objectif principal est de préserver la paix pour que la France puisse se redresser financièrement (Jacques de Saint-Victor, « Montmorin Saint-Hérem », in *DMAE*, p. 199). Au cours de ses deux premières années au ministère, il gagne l'affection du roi et devient le serviteur de la reine. Lorsque Marie-Antoinette indique la direction que doit prendre la diplomatie française, Montmorin se trouve « incapable de lui résister » (Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, op. cit., p. 56), et échange le rôle de ministre contre celui d'un « premier commis intelligent » (*Ibid.*). Malouet, proche de Montmorin, écrit en effet dans ses *Mémoires* que « c'était plutôt par dévouement que par goût qu'il s'était constitutionnalisé » (Pierre-Victor Malouet, *Mémoires de Malouet*, op. cit., t. 2, p. 142). Montmorin reste jusqu'à ses derniers jours, en septembre 1792, au cœur du milieu monarchien.

<sup>28</sup> Jacques Necker, *Sur l'administration de M. Necker par lui-même*, op. cit., p. 95.

<sup>29</sup> François-Emmanuel Guignard de Saint-Priest (1735-1821) est successivement ministre plénipotentiaire au Portugal, ambassadeur à Constantinople pendant vingt-sept ans, puis ambassadeur en Hollande, il entre au Conseil du roi en 1788 sans se voir attribuer de portefeuille (Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 1, p. 215). Il devient rapidement secrétaire d'État de la Maison du roi. Après son rapprochement avec Necker, il est salué par les Parisiens, le 14 juillet 1789, comme un ministre patriote et retrouve le 19 juillet le département de la Maison du roi, renommé ministère de l'Intérieur en août 1790 (Antoine de Baeque, « Saint-Priest », in *DM*, p. 82-83). Il remet sa démission le 24 décembre 1790 après avoir subi plusieurs mises en cause, notamment par la Commune de Paris. Après la Révolution, Saint-Priest apparaît toujours comme « un modéré, convaincu que la Restauration ne peut être faite qu'à condition d'accepter les institutions de la Révolution et établir un régime d'assemblée » (Benoît Yvert, « Petit dictionnaire des contre-révolutionnaires », in Jean Tulard (dir.), *La Contre-révolution, Origines, Histoire, postérité*, Paris, Perrin, 1990, p. 509). Exilé en Suède de 1792 à 1815, il ne revient en France qu'à l'époque de la Restauration (Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 2, p. 140).

<sup>30</sup> Adolphe Robert et Gaston Cougny (dir.), « Saint-Priest », in *Dictionnaire des parlementaires*, op. cit., t. 4, p. 245.

**121. Les ministres absolutistes.** D'un autre côté se trouvent le duc de Nivernais<sup>31</sup>, le comte de Puységur, Laurent de Villedeuil et le garde des sceaux Barentin<sup>32</sup>. Ces ministres anti-révolutionnaires s'associent aux deux frères du roi, les comtes de Provence et d'Artois. Barentin, membre le plus éminent de ce clan ministériel, tente d'imposer la voix des conservateurs face à Necker. Il est, écrit-il dans son *Mémoire autographe*, celui que le Genevois « doit le plus redouter »<sup>33</sup>. Il ajoute que le seul but de Necker est d'affaiblir l'autorité royale<sup>34</sup>. Barentin tente de défendre la monarchie absolue contre toute institution susceptible d'exercer les fonctions publiques du monarque et de son Conseil. Selon lui, les États généraux portent une atteinte évidente à l'unité du pouvoir absolu détenu par le roi. Ainsi, il refuse obstinément d'octroyer une part du pouvoir législatif aux députés, et, au contraire, conseille au roi que leur rôle soit « purement consultatif »<sup>35</sup>. Aussi s'élève-t-il contre la mise en place d'une responsabilité ministérielle, cette « responsabilité illimitée à laquelle M. Necker a la complaisance de se soumettre et qu'il voudrait faire partager aux autres ministres, sans leur aveu »<sup>36</sup>. Enfin, il n'accepte pas que, dans le cadre de l'organisation des États généraux, les ministres soient garants de décisions qui appartiennent au roi seul<sup>37</sup>. À rebours de l'esprit du siècle, Barentin loue les mérites de l'Hôpital, Sully, Richelieu et des ministres de Louis XIV

<sup>31</sup> Louis-Jules Mancini-Mazarini, duc de Nevers (1707-1798), communément appelé le duc de Nivernais, se situe au cœur d'une grande parentèle ministérielle : par son père, il est le petit-neveu de Mazarin, par son mariage avec Hélène Phéliepeaux, il est lié aux Pontchartrain. Pair de France, gouverneur de l'héritier du trône, il est appelé au ministère par Vergennes, qui estime qu'il dispose de la capacité de sauver la monarchie menacée. Il refuse toute concession devant le parlement de Paris puis devant les États généraux. Nivernais abandonne son poste en juillet 1789. Refusant d'émigrer, il est emprisonné quelques mois en 1794 et s'éteint chez lui en 1798. Voir Lucien Perey, *Un petit-neveu de Mazarin, Louis Mancini-Mazarini duc de Nivernais*, Paris, Calmann Lévy, 1890 ; Lucien Perey, *La fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, Le duc de Nivernais 1754-1798*, Paris, Calmann Lévy, 1891.

<sup>32</sup> Charles-Louis-François de Paule de Barentin (1738-1819) est lié aux dynasties ministérielles d'Aguesseau et d'Ormesson (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 125). Élève de Pothier (*Ibid.*), il entre au parlement à l'âge de dix-neuf ans et devient avocat au parlement de Paris en 1764 (Barentin, *Mémoire pour M. Barentin, ancien Garde-des-Sceaux de France, Commandeur des Ordres du Roi, sur la dénonciation dans laquelle il est nommé, & qui a donné lieu à la plainte de M. le Procureur du Roi au Châtelet*, 1790, Paris, BNF, MFICHE 8-LB39-8302, p. IX-X), puis président de la cour des aides de Paris de 1775 à 1788 (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 125). En août 1788, il remplace Lamoignon au poste de garde des sceaux (Antoine de Baeque, « Barentin », in *DM*, p. 31). Opposé à Necker au sein du Conseil du roi, Barentin combat les revendications des États généraux et tente de préserver la monarchie absolue. Lors du renvoi des ministres réformistes le 11 juillet 1789, il demeure garde des sceaux, mais remet sa démission le 16 juillet après l'échec du ministère absolutiste. Quittant véritablement ses fonctions le 3 août (*Ibid.*), il émigre après avoir été victime de plusieurs accusations et ne revient en France qu'à l'époque de la Restauration (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 126).

<sup>33</sup> Barentin, *Mémoire autographe de M. de Barentin, Chancelier et Garde des Sceaux, sur les derniers conseils du roi Louis XVI*, avec des notes et pièces justificatives et précédé d'une notice biographique de M. de Barentin par Maurice Champion, Paris, 1844, p. 6.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>35</sup> Evelyne Lever, *Louis XVI*, Paris, Fayard, coll. « Pluriel », 2014, p. 497.

<sup>36</sup> Barentin, *Mémoire autographe*, op. cit., p. 61.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 53-54.

qui « avaient porté la France au plus haut degré de splendeur »<sup>38</sup>. Les députés des États généraux affectent un certain mépris pour ce défenseur de l'absolutisme et de l'aristocratie (ou plutôt, suivant leur rhétorique, du double despotisme ministériel et aristocratique). Le comte de Puységur<sup>39</sup>, secrétaire d'État à la Guerre depuis le 30 novembre 1788, s'oppose lui aussi aux premiers mouvements révolutionnaires. Son homologue au secrétariat d'État de la Maison du Roi, Laurent de Villedeuil<sup>40</sup>, partage les mêmes convictions<sup>41</sup>, qui le conduisent à conseiller au roi « la résistance aux réformes »<sup>42</sup>.

**122. Un désaccord sur l'organisation interne des États généraux.** Les deux mémoires rédigés par Barentin, les *Mémoires* de Saint-Priest et l'essai *De la Révolution française* écrit par Necker éclairent sur les divisions ministérielles. Elles sont tout d'abord exacerbées par la question de l'organisation des États généraux. De nombreux essais politiques – tels que *Qu'est-ce que le tiers état ?* – défendent une meilleure représentation de l'immense majorité de la population, grâce à un doublement du nombre de ses représentants et la substitution d'un vote par tête au vote par ordre<sup>43</sup>. Ces exigences deviennent un point de ralliement du parti patriote, car ce sont des moyens indispensables pour assurer la liberté des délibérations des représentants de la nation, notamment dans la perspective d'élaborer une constitution<sup>44</sup> (1). De même, la problématique de la vérification des pouvoirs des députés divise les ministres : certains reconnaissent la compétence du roi en cette matière ou défendent la vérification par chaque ordre séparé, d'autres, plus réformistes, admettent la légitimité d'une vérification en commun (2).

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>39</sup> Louis-Pierre de Chastenet, comte de Puységur (1727-1807), issu de la noblesse gasconne, connaît une très longue carrière militaire qui l'amène à participer à toutes les campagnes à partir de 1740 (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères*, op. cit., p. 223). Membre de la première Assemblée des Notables (Robert de Puységur, *Notice généalogique sur la Maison de Chastenet de Puységur*, Paris, Imprimé par Alphonse Lemerre, 1940, p. 66), il est nommé secrétaire d'État à la Guerre le 30 novembre 1788. Au commencement de la Révolution, il est notamment chargé d'expédier les ordres nécessaires pour faire venir à Paris 30 000 hommes sous le commandement de Broglie (Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., p. 228). Malgré son renvoi du ministère, Puységur demeure auprès du roi jusqu'à la prise des Tuileries, journée au cours de laquelle il commande une troupe chargée de protéger la famille royale (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 224). Parti en émigration, il ne revient en France que sous le Consulat.

<sup>40</sup> Pierre-Charles Laurent de Villedeuil (1742-1828), anciennement conseiller au Conseil royal des Finances et du Commerce, puis contrôleur général des Finances, est secrétaire d'État depuis le 26 juillet 1788 (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères*, op. cit., p. 280). Hostile à la pré-révolution nobiliaire et au libéralisme aristocratique, il est un fidèle allié du comte d'Artois au sein de l'Assemblée des Notables (*Ibid.*).

<sup>41</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 158.

<sup>42</sup> Pascal Simonetti, « Villedeuil », in *DM*, p. 89.

<sup>43</sup> Voir notamment Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, op. cit., p. 41 à 43.

<sup>44</sup> Rœderer, *L'esprit de la Révolution de 1789*, op. cit., p. 51.



## 1) Des discordes sur les revendications du tiers état

**123. Le doublement de la représentation du tiers état.** L'opposition entre Necker et Barentin commence avec la question de la représentation du tiers état. Le renforcement du tiers état équivaut à une remise en cause des principes de l'Ancien régime<sup>45</sup> encore défendus par certains ministres. L'influence que cet ordre aura au sein de l'assemblée peut aussi avoir des conséquences importantes sur la démarcation des fonctions des États généraux. Quatre conseils préparatoires, composés d'un binôme ministériel à chaque fois différent, mettent en exergue l'absence d'unité au sein du Conseil. L'objectif assigné à ces comités par le garde des sceaux est de « disposer d'avance et sans contradictions l'esprit de Sa Majesté et la prémunir contre les objections que pourraient proposer les autres ministres »<sup>46</sup>. Montmorin, Saint-Priest, La Luzerne et Bouvard de Fourqueux (nommé par Necker comme conseiller ministériel pour la préparation des États généraux<sup>47</sup>) se prononcent à leur tour en faveur de la double représentation du tiers, qu'ils estiment être un « acte de justice rigoureuse »<sup>48</sup>. En revanche, Puységur, Laurent de Villedeuil et le duc de Nivernais suivent l'avis de Barentin, « fidèle aux formes de 1614 »<sup>49</sup>. Le garde des sceaux considère le doublement comme « une immense faute, une illégalité même »<sup>50</sup> qui prépare une révolution. Défenseur « d'une certaine forme de despotisme royal »<sup>51</sup>, Chastenot de Puységur s'oppose également au programme réformiste de Necker. Le Premier ministre des finances soumet cette question à une seconde Assemblée des Notables, spécialement réunie par un arrêt du Conseil du 5 octobre 1788 afin de résoudre les divers problèmes générés par la convocation des États généraux<sup>52</sup>. L'Assemblée se prononce en faveur des formes anciennes. La « tactique dilatoire »<sup>53</sup> de Necker ne parvient qu'à exacerber l'opposition aristocratique, car cet avis est outrepassé par le ministre. Malgré tout, le parlement autorise le 5 décembre le doublement du tiers<sup>54</sup>, tandis que Necker le proclame officiellement

---

<sup>45</sup> Philippe Nélidoff, *La municipalité de Toulouse pendant la Révolution française*, op. cit., t. 1, p. 202.

<sup>46</sup> Evelyne Lever, *Louis XVI*, op. cit., p. 485-486.

<sup>47</sup> Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères*, op. cit., p. 380-381.

<sup>48</sup> Barentin, *Mémoire autographe*, op. cit., p. 69-70.

<sup>49</sup> Jean Egret, *Necker*, op. cit., p. 247. Voir aussi Barentin, *Mémoire autographe*, op. cit., p. 67.

<sup>50</sup> Maurice Champion, « Notice biographique », in Barentin, *Mémoire autographe*, op. cit., p. XX.

<sup>51</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 158.

<sup>52</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit., p. 61.

<sup>53</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, op. cit., p. 56.

<sup>54</sup> Albert Soboul, *La Révolution française*, op. cit., p. 139. Le parlement édicte plusieurs « principes conduisant au régime de représentation : vote des crédits pour chaque département ministériel, responsabilité ministérielle ». Voir Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, op. cit., t. 1, p. 35.

le 27 décembre<sup>55</sup>. Parachevant le résultat du 27 décembre, une commission du Conseil d'État, présidée par Barentin, élabore le Règlement électoral du 24 janvier 1789<sup>56</sup>.

**124. Le maintien du vote par ordre.** Alors que le vote par tête est le corollaire indispensable du doublement pour assurer l'égalité entre le tiers état et les deux ordres privilégiés<sup>57</sup>, Necker déçoit les attentes des députés du tiers en se prononçant en faveur du vote par ordre lors de la séance inaugurale du 5 mai<sup>58</sup>. Pourtant, il est démontré – notamment par Brissot – que le vote par ordre est à l'origine de l'inefficacité des états généraux<sup>59</sup>, tandis que le vote par tête participe déjà de la volonté d'établir une « égalité juridique »<sup>60</sup>, nécessaire pour la réalisation de l'œuvre constituante de l'Assemblée. Le vote par tête serait même, selon le marquis de Casaux, un moyen d'éviter la corruption par les ministres des deux ordres privilégiés, dans la mesure où le nombre de députés à « acheter » serait bien plus important<sup>61</sup>. Dès le lendemain, les représentants du tiers se constituent « députés des Communes »<sup>62</sup> et refusent de reconnaître la division en ordres. Bien que Necker présente, le 4 juin, un projet de conciliation, accueilli favorablement par le clergé, son rejet par la noblesse fait perdurer les tensions<sup>63</sup>. La gestion immédiate de la crise institutionnelle accentue l'opposition entre les ministres. Le discours inaugural de Barentin en atteste. Les députés ont – selon lui – pour mission de voter les impôts, d'assurer la liberté de la presse, de maintenir la sûreté publique, de conserver l'honneur des familles et de faire évoluer la législation criminelle afin de proportionner les peines aux délits<sup>64</sup>. Le garde des sceaux demande donc aux élus de rejeter – « avec indignation »<sup>65</sup> – les idées dangereuses des ennemis du bien public. Ces idées auront raison des ministres trop attachés aux prérogatives du roi. À cet égard, la question de la procédure de vérification des pouvoirs témoigne tout particulièrement d'une profonde division du Conseil.

<sup>55</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française par M. Necker, op. cit.*, t. 1, p. 92-93.

<sup>56</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille, op. cit.*, p. 187 ; Evelyne Lever, *Louis XVI, op. cit.*, p. 486.

<sup>57</sup> Voir notamment, Ran Halévi, « La révolution constituante : les ambiguïtés politiques », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture, Volume 2, The Political Culture of the French Revolution*, Oxford, New York, Pékin, Francfort, São Paulo, Sidney, Tokyo, Toronto, Pergamon Press, 1988, p. 70.

<sup>58</sup> Ghislain de Diesbach, *Necker, op. cit.*, p. 307.

<sup>59</sup> Brissot, *Plan de conduite pour les députés du peuple, op. cit.*, p. 6.

<sup>60</sup> Laurent Bouchard, « Les débats autour de la convocation des États généraux : entre modernités et conservatismes (1788-1789) », *CPHD, op. cit.*, p. 227.

<sup>61</sup> Alexandre Charles de Casaux, *Simplicité de l'idée d'une constitution, op. cit.*, p. 29-30.

<sup>62</sup> Matthieu Bertozzo, « Les journées de juin 1789, “du coup d'État révolutionnaire” aux coups d'éclats », *Revue générale du droit, Un site de la Chaire de droit public français de l'Université de la Sarre*, 2016, n° 24019, mis en ligne le 1<sup>er</sup> juillet 2016. L'expression évoque bien sûr la chambre basse britannique, dont les députés du tiers état aimeraient exercer les fonctions, mais elle rappelle aussi les Communes du Moyen-Âge.

<sup>63</sup> Michel Vovelle, *La chute de la monarchie, op. cit.*, p. 116.

<sup>64</sup> *AP*, t. 8, p. 3, séance du 5 mai 1789.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 4.

## 2) La procédure de vérification des pouvoirs

**125. La temporisation du tiers état.** La volonté de Necker de ne pas faire précéder la réunion des états généraux par la vérification des pouvoirs<sup>66</sup> est une source de difficulté. Cette procédure « concentre à elle seule tous les enjeux des revendications du tiers état »<sup>67</sup>, qui ne peut rien espérer si la question n'est pas tranchée en sa faveur. L'intérêt du tiers état réside dans l'admission d'une vérification en commun. Son ambition véritable est d'obtenir la fin de la délibération par ordre. Une telle revendication marque d'ores et déjà une rupture avec le « droit public traditionnel »<sup>68</sup>. Pour les ministres absolutistes, la réunion des trois ordres est une « première violation de la constitution »<sup>69</sup>. Dans son discours lors de la séance inaugurale, le garde des sceaux demande aux représentants qu'ils procèdent dès le lendemain à la vérification des pouvoirs<sup>70</sup>. Mais la majorité des élus du tiers, d'un avis divergent, n'entend pas ce discours<sup>71</sup>. Satisfaire une telle exigence reviendrait à accepter le principe du vote par ordre<sup>72</sup>. Certes, Barentin informe le roi que la noblesse s'est déclarée valablement constituée dès le 11 mai<sup>73</sup>, mais seule une vérification réalisée en commun par les trois ordres offrirait aux députés du tiers état la légitimité de s'exprimer au nom de la nation<sup>74</sup>. Même si les registres des précédents états généraux indiquent que les modalités de la vérification ont été diverses<sup>75</sup>, Barentin mentionne – dans un bulletin adressé au roi – que lors de l'ouverture de ceux qui furent tenus en 1560, la vérification s'était déroulée préalablement à la séance du roi, « de même qu'aux autres Etats »<sup>76</sup>.

---

<sup>66</sup> André Castaldo donne la définition suivante à cette procédure : la vérification des pouvoirs consiste à « se prononcer sur la régularité de la désignation des membres appelés à siéger dans une assemblée ». André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit., p. 139.

<sup>67</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation. Histoire d'une invention juridique et politique (1789-1791)*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politique, 2016, p. 27.

<sup>68</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit., p. 139.

<sup>69</sup> Robert de Puységur, *Notice généalogique sur la Maison de Chastenot de Puységur*, op. cit., p. 66.

<sup>70</sup> *AP*, t. 8, p. 4-5, séance du 5 mai 1789.

<sup>71</sup> Non seulement, elle n'admet pas le fond du discours, mais encore la faible voix nasillarde de Barentin ne lui permet pas de se faire correctement entendre. Voir notamment Jean-Denis Bredin, *Sieyès, La clé de la Révolution française*, Paris, Éditions de Fallois, 1988, p. 138 ; Stéphane Caporal, *L'affirmation du principe de liberté dans le droit public de la Révolution française*, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, « Collection droit public positif », 1995, p. 24 ; Stéphane Rials, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Présentée par Stéphane Rials*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1988, p. 42. Voir le discours : *Ouverture des États-Généraux faite à Versailles le 5 mai 1789 : discours du roi, discours de M. le garde des sceaux ; rapport de M. le directeur des finances*, Paris, Imprimerie royale, 1789, BnF, 4-LA<sup>32</sup>-1094 (5).

<sup>72</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille*, op. cit., p. 247.

<sup>73</sup> Alphonse Aulard, *Lettres et bulletins de Barentin à Louis XVI*, op. cit., p. 5, Versailles, le 11 mai 1789.

<sup>74</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 27.

<sup>75</sup> Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 1, p. 220.

<sup>76</sup> Alphonse Aulard, *Lettres et bulletins de Barentin à Louis XVI, avril-juillet 1789*, 1915, BNF 8-LE27-55, p. 1, Versailles, le 25 avril 1789.

**126. Le pouvoir de vérification retiré au Conseil du roi.** En 1614, le Conseil du roi a lui-même procédé à la validation des pouvoirs<sup>77</sup>. Mais les commissaires conciliateurs chargés d'étudier la question condamnent désormais l'attribution de cette compétence au Conseil du roi<sup>78</sup>. Les députés des trois ordres refusent la subordination au pouvoir exécutif. Les États généraux ne peuvent abandonner une telle prérogative à l'arbitraire du pouvoir ministériel. Néanmoins le roi invite, le 28 mai, les commissaires à se joindre à ses représentants<sup>79</sup>. Necker relate, dans son ouvrage *De la Révolution française*, cette tentative de conciliation :

« Le Roi, instruit et inquiet de la persistance opiniâtre des trois Ordres dans leurs prétentions respectives, finit par exiger d'eux qu'ils nommassent des commissaires pour discuter cette affaire chez le Garde-des-Sceaux et en présence de ses Ministres. Les trois Ordres déférèrent à la demande du Roi ; la conférence eut lieu ; les explications, les débats se prolongèrent sans aucun rapprochement, et après plusieurs heures de controverse, lorsqu'on étoit prêt à se séparer, je fis un résumé de la difficulté, et je présentai, de la part du Roi, un moyen d'accommodement qu'aucun des Ordres ne pouvoient décemment rejeter<sup>80</sup>. »

Tandis que les commissaires « rejettent par avance toute possibilité d'un vote par tête »<sup>81</sup>, les députés de la noblesse et du clergé refusent que la validité des élections soit vérifiée par les trois ordres réunis<sup>82</sup>. La vérification effectuée séparément représente pour eux une garantie contre le « despotisme ministériel »<sup>83</sup>. La solution envisagée par Necker repose sur « un acte de confiance »<sup>84</sup> entre les ordres, qui procèderont séparément à la vérification, avant de communiquer le résultat pour un « examen rapide »<sup>85</sup>. En cas de litige, une Commission composée de députés des trois ordres serait chargée de donner son opinion ; mais, si celle-ci se trouve rejetée, le roi interviendrait en dernière instance<sup>86</sup>. Malgré ce compromis, Creuzé-Latouche craint toujours que l'autorité ministérielle ne s'élève « au-dessus des États »<sup>87</sup>. La déception gagne les représentants du tiers état<sup>88</sup>, d'autant plus que leur communication avec le roi doit se faire par l'intermédiaire des ministres, alors que les représentants des ordres privilégiés peuvent dialoguer directement avec le monarque<sup>89</sup>. Les députés du tiers ne peuvent

<sup>77</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 30.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>80</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française*, op. cit., t. 1, p. 236-237.

<sup>81</sup> Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple, Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 136.

<sup>82</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française*, op. cit., t. 1, p. 235.

<sup>83</sup> Ghislain de Diesbach, *Necker*, op. cit., p. 311.

<sup>84</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française*, op. cit., t. 1, p. 237. Voir aussi, Jacques Necker, *Sur l'administration de M. Necker par lui-même*, op. cit., p. 100.

<sup>85</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française*, op. cit., t. 1, p. 238.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Jacques-Antoine Creuzé-Latouche, *Journal des États généraux et du début de l'Assemblée nationale, 18 mai-29 juillet 1789*, Paris, Jean Marchand, Librairie Henri Didier, 1946, p. 27, « Jeudi 28 mai 1789 ».

<sup>88</sup> Jean Egret, *La Révolution des Notables*, op. cit., p. 62.

<sup>89</sup> Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple*, op. cit., p. 137.

pas transiger sur le principe de la vérification en commun, à l'issue de laquelle il n'y aurait plus « aucun pouvoir capable de les séparer »<sup>90</sup>. Necker, est alors dépité de voir sa proposition rejetée. Suivant l'analyse du professeur Jean-Christophe Gaven,

« même si certains députés se prononcent en faveur du plan de conciliation des ministres et acceptent de s'en remettre à l'arbitrage royal, l'immense majorité des représentants du tiers état conçoit l'intervention du Conseil comme un acte préjudiciable à la nation. Pour éviter l'arbitraire royal et le despotisme ministériel, la ligne du Tiers est fixée : admettre les commissaires du roi dans les rencontres conciliatoires, mais exciper toujours de la compétence juridictionnelle exclusive des États généraux sur les députés, quitte à déclarer illégaux et frappés de nullité les arrêts éventuels du Conseil du roi »<sup>91</sup>.

**127. La vérification en commun.** Au cours du mois de juin, Barentin continue d'envoyer des bulletins au roi dans lesquels il rapporte que Sieyès appelle les deux premiers ordres à rejoindre les Communes, sous peine que le tiers se constitue seul en Assemblée nationale<sup>92</sup>, et qu'il a désormais de nombreux partisans<sup>93</sup>. Après une ultime invitation adressée par l'abbé<sup>94</sup>, le tiers débute le 12 juin la vérification des pouvoirs des députés des trois ordres<sup>95</sup>. Les Communes achèvent leur opération le 15 juin, et prennent désormais « le titre de représentants connus et vérifiés de la Nation française »<sup>96</sup> d'après une proposition de Sieyès. Le 19 au soir, les ecclésiastiques libéraux emportent enfin l'adhésion de la majorité du premier ordre « pour voter, en commun, et par tête, la vérification des pouvoirs »<sup>97</sup>. Le pouvoir exécutif est dépossédé de sa prérogative au profit d'un Comité de vérification institué au cours de cette séance du 19 juin<sup>98</sup>. Corrigeant une assertion de Mounier dans laquelle il suppose que le roi « ne voudrait pas que l'on pût dire ou penser que son Conseil réglât la composition de l'Assemblée Nationale »<sup>99</sup>, Necker n'oublie pas de rappeler aux députés du tiers état que « le Roi aurait eu le droit de juger lui-même de la validité des pouvoirs des membres de l'Assemblée »<sup>100</sup>. En cela, la révision de la procédure de vérification des pouvoirs est fondamentalement marquée par la volonté constituante des députés<sup>101</sup>.

---

<sup>90</sup> Arthur Young, *Voyages en France*, Paris, Tallandier, coll. « Texto », 2009, p. 271.

<sup>91</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 35-36.

<sup>92</sup> Alphonse Aulard, *Lettres et bulletins de Barentin à Louis XVI*, op. cit., p. 24, le 10 juin 1789.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 32, le 15 juin 1789.

<sup>94</sup> Adrien Duquesnoy, *Un révolutionnaire malgré lui*, op. cit., n° 19, 11 juin, p. 77.

<sup>95</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, op. cit., p. 68 ; Jean Egret, *La Révolution des Notables*, op. cit., p. 68.

<sup>96</sup> Alphonse Aulard, *Lettres et bulletins de Barentin à Louis XVI*, op. cit., p. 32, le 15 juin 1789.

<sup>97</sup> Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple*, op. cit., p. 146.

<sup>98</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit., p. 141.

<sup>99</sup> Jean Egret, *La Révolution des Notables*, op. cit., p. 62.

<sup>100</sup> Jean Egret, *Necker*, op. cit., p. 284.

<sup>101</sup> Roberto Martucci, *L'ossessione costituente*, op. cit., p. 110.

## B) L'affirmation du pouvoir constituant

**128. Les étapes de l'émancipation du pouvoir constituant.** L'attribution du pouvoir constituant à la représentation nationale conduit inéluctablement à l'établissement de sa domination sur l'institution ministérielle. Pour parvenir en pratique à un tel résultat, les représentants du tiers état proclament la création d'une Assemblée nationale (1) et jurent de fixer la constitution de la monarchie française (2).

### 1) La transformation en Assemblée nationale constituante

**129. Le « coup d'État du tiers »<sup>102</sup>.** Suivant le postulat de Sieyès, en considérant le nombre de ses membres, le tiers état peut légitimement représenter à lui seul la nation<sup>103</sup>. Le tiers état s'apprête alors à imposer sa volonté aux ordres privilégiés, dont les intérêts sont *a priori* opposés à l'intérêt général<sup>104</sup>. Des auteurs relatent d'ailleurs les *Crimes et forfaits de la noblesse, et du clergé, depuis le commencement de la Monarchie jusqu'à nos jours*<sup>105</sup>. Toutefois, les députés ne souhaitent pas se détourner de leur principal ennemi : le gouvernement ministériel. La *Première lettre d'un citoyen aux trois ordres du Dauphiné* est à cet égard une mise en garde contre la division des patriotes des différents ordres : « Ce n'est plus contre l'autorité arbitraire des Ministres, c'est entre les Citoyens que la guerre est déclarée »<sup>106</sup>. Il est vrai que la majorité des membres des deux ordres privilégiés s'opposent autant aux exigences du tiers état que le Conseil du roi. Dans ce contexte, les représentants du tiers état se proclament Assemblée nationale le 17 juin, afin d'élaborer « un nouveau droit public »<sup>107</sup>. L'établissement de ce nouveau droit suppose nécessairement que l'Assemblée détienne le pouvoir constituant. Il s'agit d'ores et déjà d'une Assemblée nationale constituante, même si cette appellation ne devient officielle que le 9 juillet 1789.

**130. L'accaparement du pouvoir constituant par le tiers.** Dans la pensée de Sieyès, le pouvoir constituant appartient à la nation. Selon ses vues, les députés du tiers « sont les *seuls* dépositaires de la volonté générale, ils n'ont pas besoin de consulter leurs Commettans sur une

---

<sup>102</sup> Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 18.

<sup>103</sup> Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, op. cit., p. 90.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>105</sup> Jacques-Antoine Dulaure, *Crimes et forfaits de la noblesse, et du clergé, depuis le commencement de la Monarchie jusqu'à nos jours*, Paris.

<sup>106</sup> *Première lettre d'un citoyen aux trois ordres du Dauphiné : en réponse à la lettre des trois ordres au roi*, Paris, 1788, p. 12.

<sup>107</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, Lextenso éditions, Montchrestien, coll. « Précis Domat droit public », 2018, p. 56.

dissension qui n'existe pas »<sup>108</sup>. Dans son ouvrage *Préliminaire à la constitution française*, Sieyès écrit également que « LES Représentans de la Nation Française, réunis en ASSEMBLÉE NATIONALE, reconnaissent qu'ils ont, par leurs mandats, la charge spéciale de régénérer la Constitution de l'Etat »<sup>109</sup>. L'Assemblée devenue souveraine, les députés considèrent qu'ils sont légitimement détenteurs du pouvoir constituant<sup>110</sup>. D'ailleurs, de très nombreux électeurs du tiers état donnent pour mission aux États généraux de rédiger une constitution<sup>111</sup>. Or, pour reprendre les critiques formulées par Brissot dans son *Plan de conduite pour les députés du peuple*, les États généraux ne peuvent élaborer eux-mêmes une constitution : celle-ci doit être réalisée « par une convention ou une Assemblée particulière, nommée *ad hoc* par le Peuple »<sup>112</sup>, d'autant plus que les États généraux sont parfaitement assimilables à un pouvoir constitué<sup>113</sup>. Suivant ces considérations, le Conseil du roi ne saurait accepter des transformations supplémentaires après avoir déjà abandonné la fonction législative. Toute son organisation pourrait être menacée par l'utilisation du pouvoir constituant par l'Assemblée. Malgré cette opposition, les députés font preuve d'audace et décident de suivre l'avis de Sieyès. D'une certaine manière, ils compromettent quelque peu le « principe primitif de la séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués »<sup>114</sup>, mais l'ambiguïté des déclarations royales pour la convocation des états généraux permet aux représentants de considérer que le pouvoir constituant figure parmi leurs attributions<sup>115</sup>. Ils peuvent ainsi répondre à l'une des attentes formulées dans les cahiers de doléances en mettant fin au « despotisme ministériel ».

**131. La création des premiers comités de l'Assemblée.** Dès le 19 juin, l'Assemblée se dote de ses premiers comités à la suite d'une proposition de Target<sup>116</sup>, débutant ainsi son organisation interne<sup>117</sup>. Ses quatre premiers comités sont les Comités des subsistances, de vérification et contentieux, de rédaction et de règlement<sup>118</sup>. L'Assemblée crée en outre vingt bureaux

<sup>108</sup> Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, op. cit., p. 109.

<sup>109</sup> Sieyès, *Préliminaire de la Constitution française. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme & du Citoyen*, Paris, Chez Baudouin, 1789, p. 17.

<sup>110</sup> Sur la notion de souveraineté constituante, voir Olivier Beaud, *La puissance de l'État*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1994.

<sup>111</sup> Éric Gasparini, *La pensée politique d'Hippolyte Taine*, op. cit., p. 231.

<sup>112</sup> Brissot, *Plan de conduite pour les députés du peuple*, op. cit., p. xix.

<sup>113</sup> Stéphane Roux, *Le concept de « convention nationale » sous la Révolution*, op. cit., t.1, p. 88.

<sup>114</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 4, p. 176.

<sup>115</sup> Ran Halévi, « La déconstruction de l'Ancien Régime. Le pouvoir constituant comme acte révolutionnaire », *Jus Politicum*, n° 3, « Autour de la notion de Constitution », 2009, p. 22.

<sup>116</sup> Jean-Denis Bredin, *Sieyès*, op. cit., p. 172.

<sup>117</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 36.

<sup>118</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 17, « Arrêté pour la création de quatre comités », 19 juin 1789.

provisaires afin de se munir d'une organisation efficace<sup>119</sup>. De surcroît, certains auteurs imaginaient avant même la réunion des députés la création d'un Comité de constitution<sup>120</sup>. Un tel organe apparaît indispensable pour faciliter le travail constituant d'une assemblée composée de 1 200 membres<sup>121</sup>. Cependant, pour Brissot l'objet de ce Comité « ne doit pas être de réformer notre ancienne Constitution, ou d'en faire une nouvelle, mais *d'indiquer aux Etats-Généraux de 1789, par qui & comment doit être formé le Plan de cette Constitution* »<sup>122</sup>. Pour l'heure, l'opposition royale et ministérielle ne permet pas sa création. Les comités de l'Assemblée constituante ne tarderont pourtant pas à exercer le pouvoir législatif et à diriger la politique de la nation à l'image des cabinets ministériels. Leurs membres ressembleront davantage à des gouvernants que les ministres eux-mêmes.

## 2) Le serment du jeu de paume

**132. La préparation d'un coup d'État des ministres ?** Le 20 juin 1789, les députés trouvent devant la salle de leur réunion une garde qui doit empêcher leur entrée, laquelle causerait l'interruption du travail des ouvriers présents<sup>123</sup>. Le motif officiel concerne effectivement les préparatifs nécessaires pour la Séance royale<sup>124</sup>. La réunion des députés serait suspendue, jusqu'au jour prévu pour cette séance. Dans son *Rapport sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers*, Garran de Coulon estime que cette manœuvre est un crime des ennemis du Bien public, car « quand bien même cette séance royale n'aurait pas été l'attentat le plus coupable contre les droits du Peuple, la seule tentative de suspendre la tenue de l'Assemblée par voie d'autorité, étoit un crime de lèse-Majesté-Nationale »<sup>125</sup>. Le Comité de recherches de la ville de Paris accuse le garde des sceaux d'être l'inspirateur de cet ordre<sup>126</sup>. Mais Barentin ne voit dans cette polémique que les excès de la passion révolutionnaire : « Dans toute autre occasion on n'aurait attaché aucune importance à ce qu'il n'y eût pas ce jour-là de

<sup>119</sup> Martine Sin Blima-Barrau, *Le comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)*, Histoire, Université Paris Panthéon-Sorbonne – Paris I, 2013, p. 112.

<sup>120</sup> Brissot, *Plan de conduite pour les députés du peuple*, op. cit., p. 218-219.

<sup>121</sup> Roberto Martucci, « Le pivot de la Constituante. À propos du Comité de constitution (1789-1791), in Denys Béchillon, Pierre Brunet, Véronique Champeil-Desplats et Éric Millard (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 652.

<sup>122</sup> Brissot, *Plan de conduite pour les députés du peuple*, op. cit., p. 221.

<sup>123</sup> Barentin, *Mémoire pour M. Barentin*, op. cit., p. 25, Quatrième fait.

<sup>124</sup> Daniel Amson, *Histoire constitutionnelle française, [Tome I], De la prise de la Bastille à Waterloo*, Paris, LGDJ, 2010, p. 38.

<sup>125</sup> Jean Philippe Garran de Coulon, *Rapport fait au comité des recherches des représentants de la commune par Garran de Coulon, sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers, imprimé par ordre du comité*, Imprimerie de Lottin l'aîné, Paris, 1789, p. 14.

<sup>126</sup> Barentin, *Mémoire pour M. Barentin*, op. cit., p. 25.



séance ; mais des esprits dangereux avaient semé la défiance parmi les députés ; on y répandait sourdement qu'il s'agissoit de casser ou de dissoudre les Etats-Généraux »<sup>127</sup>.

**133. Le serment de « fixer » une constitution.** Même s'ils craignent que leurs audaces suscitent une réaction des ministres et des courtisans<sup>128</sup>, les députés, loin de se soumettre, trouvent refuge dans la salle du jeu de paume, puis dans l'église Saint-Louis. Face à ces circonstances défavorables, l'Assemblée affirme plus fermement encore sa « mission constituante »<sup>129</sup>. Dans la continuité des propositions de Sieyès et de leurs précédentes résolutions, les députés adoptent – à l'unanimité moins une voix – le fameux serment du jeu de paume :

« L'Assemblée nationale considérant qu'appelée à fixer la Constitution du royaume, opérer la régénération de l'ordre public et maintenir les vrais principes de la monarchie, rien ne peut empêcher qu'elle continue ses délibérations, dans quelque lieu qu'elle soit forcée de s'établir, et qu'enfin partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale.

« Arrête que tous les membres de cette Assemblée prêteront à l'instant serment solennel de ne jamais se séparer et de se rassembler partout où les circonstances l'exigeront, jusqu'à ce que la Constitution du royaume soit établie et affermie sur des fondements solides ; et que, ledit serment étant prêté, tous les membres, et chacun d'eux en particulier, confirmeront par leur signature cette résolution inébranlable<sup>130</sup>. »

**134. La nature de la constitution à « fixer ».** Le serment du jeu de paume prononcé le 20 juin est une étape décisive pour le commencement de l'œuvre constitutionnelle appelée à mettre un terme au « despotisme ministériel ». Cependant, à cette époque encore, de nombreux députés estiment que leur travail consiste à « mettre par écrit les lois fondamentales traditionnelles qui accordaient au roi le gouvernement et la plus grande partie du pouvoir législatif, à la nation une partie seulement du législatif, celle qu'elle avait normalement exercée lors des anciennes réunions d'États généraux »<sup>131</sup>. Le serment de « fixer » la constitution participe évidemment de l'ambivalence des Constituants partagés entre une référence à une constitution traditionnelle et une volonté de régénérer la monarchie française. La diversité des références à une constitution traditionnelle est telle que, comme l'écrit Casaux, le Parlement, le clergé, la noblesse et les ministres assemblés ne pourraient « dire un mot de raisonnable, sans contredire ceux qu'ils annonçèrent mille fois comme des vérités *constitutionnelles* »<sup>132</sup>. Une nouvelle constitution lui

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

<sup>128</sup> Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple*, *op. cit.*, p. 135.

<sup>129</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>130</sup> *AP*, t. 8, p. 138, séance du 20 juin 1789.

<sup>131</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1989, p. 45.

<sup>132</sup> Alexandre Charles de Casaux, *Simplicité de l'idée d'une constitution*, *op. cit.*, p. 44.

semble nécessaire ; et celle-ci doit avant tout instaurer une « Assemblée nationale *annuelle* »<sup>133</sup>, qui, par son renouvellement permanent, protège la monarchie des « prévarications du Ministère »<sup>134</sup>. Cette constitution doit consolider une « unité d'intérêt »<sup>135</sup>, qui réside dans le besoin de se prémunir contre les ministres. Un nombre important de Constituants comprend la promesse de « fixer » la constitution dans ce sens novateur. Influencés par l'école du droit naturel, ils souhaitent affermir par l'écrit un « droit antérieur à l'État »<sup>136</sup>. En établissant une constitution inédite, l'Assemblée constituante choisit donc de « “dé-constituer” l'ancien ordre politique »<sup>137</sup>, en vertu d'un « *pouvoir déconstituant* »<sup>138</sup>.

**135. Établir un régime constitutionnel.** La Constituante ambitionne de mettre en place un régime constitutionnel, « c'est-à-dire un gouvernement où l'autorité du monarque se trouve tempérée par les prérogatives d'une assemblée et par les droits reconnus aux citoyens, les uns et les autres consacrés par une constitution formelle »<sup>139</sup>. La création de l'Assemblée nationale participe effectivement à la diminution de l'autorité royale, lorsque que la Déclaration des droits votée le 26 août correspond à la constitutionnalisation des droits fondamentaux des individus. Dans cette perspective, les Constituants ne peuvent se restreindre à transposer par écrit une constitution traditionnelle, mais ils doivent, au contraire, élaborer un « texte créateur »<sup>140</sup>. Un retour à l'ancienne constitution ne déboucherait ni sur l'organisation du ministère ni sur la délimitation de ses fonctions. Par un arrêté du 6 juillet 1789<sup>141</sup>, l'Assemblée institue donc un Comité de constitution. Toutefois, ce dernier, dominé par Mounier et une majorité monarchienne, souhaite rappeler l'existence de certaines lois fondamentales<sup>142</sup>, tout en imposant la « suprématie de la loi vis-à-vis de la fonction exécutive »<sup>143</sup>. L'échec très rapide de ce premier comité<sup>144</sup> tend à démontrer qu'une majorité de députés ne croient pas en la possibilité de concilier la réforme de l'institution ministérielle avec des lois fondamentales.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>134</sup> *Ibid.* Voir plus loin, p. 156-157 : « Une Assemblée Nationale annuelle, peut s'établir par-tout, sans autre effet, que de ruiner à jamais [...] dans les Gouvernemens prétendus Monarchiques le despotisme Ministériel qui opprime impudemment le Peuple & dégrade astucieusement le Prince ».

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 197.

<sup>136</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, t. 2, p. 490.

<sup>137</sup> Ran Halévi, « La déconstruction de l'Ancien Régime », *Jus Politicum*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>138</sup> Olivier Beaud, *La puissance de l'État*, *op. cit.*, p. 224.

<sup>139</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, *op. cit.*, t. 4, p. 22.

<sup>140</sup> *Ibid.*, t. 4, p. 86.

<sup>141</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 21, « Arrêté pour la formation d'un Comité de Constitution », 6 juillet 1789.

<sup>142</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, *op. cit.*, p. 78. Voir le rapport du Comité de constitution en date du 9 juillet 1789 : *AP*, t. 8, p. 214 à 217, séance du 9 juillet 1789, Mounier.

<sup>143</sup> Pasquale Pasquino, *Sieyès et l'invention de la constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 17-18.

<sup>144</sup> Voir Pierre-Yves Rudelle, « Le premier comité de constitution ou l'échec du projet monarchien », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La*

## § 2 : La riposte absolutiste du Conseil des ministres

**136. De la désunion à l'homogénéité ministérielle.** Les divisions au sein du Conseil sont telles que, d'après le témoignage d'Arthur Young, les Français considèrent dorénavant « qu'il n'y a pas de ministère »<sup>145</sup>. Néanmoins, suite à la transformation en Assemblée nationale proclamée le 17 juin, les ministres s'accordent pour que le roi prenne le contrôle de la situation<sup>146</sup>. Si Barentin propose d'abord un lit de justice, ils décident collectivement qu'aura lieu une Séance royale le 23 juin<sup>147</sup>, suivant une proposition de Necker<sup>148</sup> (A). L'échec immédiat de la Séance royale, puis la proclamation de l'Assemblée nationale constituante le 9 juillet, contraignent le roi à adopter une position plus ferme. À cette fin, il organise un ministère de crise composé de fervents défenseurs de la monarchie absolue (B).

### A) La tentative d'annulation des actes de l'Assemblée

**137. L'élaboration de la réponse ministérielle.** L'idée d'une Séance royale germe dans l'esprit de Necker au moment où il réalise « combien sa situation de ministre le paralyse, combien le fait d'être en dehors de l'Assemblée lui est défavorable »<sup>149</sup>. Elle devient le moyen de débloquer la situation<sup>150</sup>, mais favorise le radicalisme de certains députés. C'est au cours des délibérations pour son organisation que l'opposition entre les ministres atteint son paroxysme. Le Conseil réuni le 21 juin est composé de tous les secrétaires d'État et ministres, de quatre conseillers d'État auparavant « commissaires pour les termes de la convocation des États-Généraux »<sup>151</sup>, des comtes de Provence et d'Artois. Tout d'abord, le Conseil reconnaît que la dissolution des États généraux est une solution « que la prudence interdit »<sup>152</sup>. Quels que soient les événements, le roi – selon Barentin – sortira glorieux de son opposition avec des députés, lesquels seront abandonnés « au mépris universel et à leur propre repentir des mandataires qui se seraient rendus indignes de la confiance de leurs commettants »<sup>153</sup>. Necker présente ensuite

---

*première Constitution française, op. cit.*, p. 87 à 105. Le Comité monarchien est donc remplacé, le 12 septembre, par un Comité qui officie jusqu'au 30 septembre 1791. Voir Roberto Martucci, « Le pivot de la Constituante. À props du Comité de constitution (1789-1791) », in Denys Béchillon, Pierre Brunet, Véronique Champeil-Desplats et Éric Millard (dir.), *L'architecture du droit, op. cit.*, p. 661-662.

<sup>145</sup> Arthur Young, *Voyages en France, op. cit.*, p. 282.

<sup>146</sup> Barentin, *Mémoire autographe, op. cit.*, p. 176. Voir aussi Evelyne Lever, *Louis XVI, op. cit.*, p. 501.

<sup>147</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates, op. cit.*, p. 82-83.

<sup>148</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française, op. cit.*, t. 1, p. 249.

<sup>149</sup> Henri Grange, *Les idées de Necker, op. cit.*, p. 506.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Saint-Priest, *Mémoires, op. cit.*, t. 1, p. 225-226. Ces derniers sont La Michodière, d'Ormesson, Vidaud de La Tour et Chaumont de La Galaisière. Voir Jean-Christian Petitfils, *Louis XVI, op. cit.*, p. 668.

<sup>152</sup> Barentin, *Mémoire autographe, op. cit.*, p. 193.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 193-194.

un mémoire contenant la réglementation de la vérification des pouvoirs, ainsi que la distinction entre les cas où les trois ordres délibéreraient en commun et ceux où ils procéderaient séparément<sup>154</sup>. Il défend notamment l'idée qu'il est nécessaire de rechercher la concordance des volontés des trois ordres et de celle du roi<sup>155</sup>. Si les précédents états généraux avaient délibéré par ordres séparés c'est que la gravité de la situation était moindre<sup>156</sup>. Désormais, ordonner une délibération séparée revient à « commander le chaos, si l'un des trois (persiste) à n'avoir de rapport avec les deux autres que dans une assemblée commune »<sup>157</sup> ; les lois ne peuvent être respectées si elles n'émanent que de la noblesse et du clergé sans tenir compte du tiers état<sup>158</sup>. Si le roi souhaite conserver sa « dignité »<sup>159</sup>, la réunion des ordres doit être son œuvre et non celle de l'opinion publique.

**138. La dénaturation du projet conciliatoire de Necker.** Les ministres modérés soutiennent le projet de Necker<sup>160</sup>. Cependant, il est bientôt dénaturé par le Conseil du roi qui en modifie la disposition principale, en prévoyant que les ordres privilégiés disposeraient d'une totale liberté de se réunir au tiers état dans les cas où ils jugeraient opportuns de le faire<sup>161</sup>. Cette disposition, qui enjoint « aux trois Ordres de se réunir pour délibérer en commun sur toutes les affaires générales »<sup>162</sup>, n'est donc plus « une simple exhortation au Clergé et à la Noblesse »<sup>163</sup>. Sur le vote par tête – présent dans le projet de Necker –, l'opinion du Conseil est « d'autoriser l'assemblée à voter individuellement, seulement dans le cas où l'objet de la délibération intéresserait également les citoyens de toutes les classes »<sup>164</sup>. Saint-Priest avertit – en vain – le roi du danger « de ne faire qu'une fausse démarche en altérant le plan de Necker »<sup>165</sup>.

**139. L'invocation de l'inconstitutionnalité<sup>166</sup> des actes de l'Assemblée.** Sous l'influence de Barentin, de la noblesse et des princes, Louis XVI choisit la résistance<sup>167</sup>. Au cours de la réunion du Conseil tenue le 22 juin, Montmorin et Saint-Priest, réitérant leurs observations, ne

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>155</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française, op. cit.*, t. 1, p. 199.

<sup>156</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 203.

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 251-252.

<sup>158</sup> *Ibid.* p. 252.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>160</sup> Barentin, *Mémoire autographe, op. cit.*, p. 225.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>162</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française, op. cit.*, p. 262.

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> Bertrand de Molleville, *Mémoires secrets, op. cit.*, p. 141.

<sup>165</sup> Barentin, *Mémoire autographe, op. cit.*, p. 226.

<sup>166</sup> L'usage des termes « inconstitutionnel » et « anticonstitutionnel » se répand considérablement à partir de 1787. Voir Arnaud Vergne, *La notion de constitution, op. cit.*, p. 430.

<sup>167</sup> Albert Soboul, *La Révolution française, op. cit.*, p. 148.

retiennent guère l'attention<sup>168</sup>. Le plan de Necker est bouleversé dans une telle mesure que ce dernier refuse d'accompagner le roi à la Séance royale. En effet, le Conseil du roi, suivant l'avis de Barentin, estime qu'il convient de déclarer nulles toutes les délibérations de l'Assemblée<sup>169</sup> et que le vote se réaliserait par ordre sauf pour des mesures concernant l'institution même des états généraux ou celles remettant en cause les privilèges fiscaux<sup>170</sup>. La nouvelle déclaration vise une dissolution de l'Assemblée nationale, et le retour à la forme traditionnelle des états généraux comprenant seulement des attributions dans le domaine fiscal<sup>171</sup>. Toutes les délibérations du tiers état sont déclarées « nulles, illégales et inconstitutionnelles »<sup>172</sup>. Les conseillers absolutistes du roi reconnaissent toujours la validité des lois fondamentales du royaume et ne peuvent que proscrire les velléités constituantes de la nouvelle Assemblée nationale<sup>173</sup>. Leur vision de la constitution est « primitive »<sup>174</sup>, en opposition à la vision juridique des Constituants. Elle n'est autre chose que la réunion des lois fondamentales<sup>175</sup>. En se fondant sur cette traditionnelle « constitution de son royaume »<sup>176</sup>, Louis XVI déclare anticonstitutionnelles les mesures qui transforment les modes de délibérations des états généraux<sup>177</sup>. Toutes les mesures par lesquelles les États généraux chercheraient à s'immiscer dans l'organisation du ministère ou à accaparer sa fonction gouvernementale constitueraient de nouvelles violations de la constitution, d'autant plus graves qu'elles affecteraient la liberté du roi de composer son Conseil et de diriger la politique de la nation. En raison de l'annulation des actes de l'Assemblée, le Conseil du roi se préserverait de toute réorganisation tendant à limiter son pouvoir et pourrait se réapproprier l'exercice de la fonction législative.

**140. La persistance de l'Assemblée dans ses « précédents arrêtés »<sup>178</sup>.** Une telle déclaration royale, si éloignée de celle rédigée par Necker, ne peut qu'irriter la nation<sup>179</sup> et subir le sort réservé aux ordres précédemment intimés à l'Assemblée. Au cours de la Séance du 23

<sup>168</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille, op. cit.*, p. 257.

<sup>169</sup> Bertrand de Molleville, *Mémoires secrets, op. cit.*, t. 1, p. 141.

<sup>170</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille, op. cit.*, p. 257.

<sup>171</sup> Jacques de Saint-Victor, *La première contre-révolution, op. cit.*, p. 203.

<sup>172</sup> AP, t. 8, p. 143, séance du 23 juin 1789, « Déclaration du roi concernant la présente tenue des États généraux », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>173</sup> Sur l'idée d'invention de la « constitution coutumière » par les théoriciens absolutistes, voir Ran Halévi, « L'esprit de la constitution, 1789-1791 », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture, Volume 2, The Political Culture of the French Revolution*, Oxford, New York, Pékin, Francfort, São Paulo, Sidney, Tokyo, Toronto, Pergamon Press, 1988, p. 63.

<sup>174</sup> Pierre Duclos, *La notion de Constitution dans l'œuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, p. 37.

<sup>175</sup> Olivier Beaud, « L'histoire du concept de constitution en France », *Jus Politicum, op. cit.*, p. 23.

<sup>176</sup> AP, t. 8, p. 143, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>177</sup> *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup> et art. 3.

<sup>178</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 18, « Arrêter pour persister dans les précédents Arrêtés, & déclarer la personne des Députés inviolables », 23 juin 1789.

<sup>179</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française, op. cit.*, t. 1, p. 270-271.

juin, elle rejette cet acte de despotisme par lequel, écrit Bailly, « les ministres ont voulu établir les prétentions qu'ils regardaient comme des droits. Ils ont cru ces déclarations nécessaires pour arrêter les entreprises des communes : il n'était plus temps, la nation était assemblée »<sup>180</sup>. L'Assemblée nationale refuse de céder et persiste dans ses précédents arrêtés. Elle déclare même « infâmes et traîtres à la patrie tous ceux qui pourraient attenter à la liberté d'aucun des membres de l'Assemblée »<sup>181</sup>. Selon Bertrand de Molleville, la preuve est dorénavant établie « que l'autorité royale étoit anéantie »<sup>182</sup>. Sous l'influence grandissante de Necker, le Conseil du roi renonce définitivement à toute tentative de contraindre les députés à l'obéissance<sup>183</sup>. Le roi est forcé d'ordonner, le 27 juin, la réunion des ordres. De cette manière, le clergé et la noblesse apportent leurs pouvoirs pour effectuer la vérification en commun<sup>184</sup>.

**141. La dénonciation des ministres absolutistes.** Publié anonymement, un pamphlet intitulé *Avis au peuple ou les ministres dévoilés* attaque violemment les ministres à l'issue de la séance du 23 juin<sup>185</sup>. Cette dernière s'apparente, selon cet auteur, à une sorte de lit de justice organisé pour contrer l'Assemblée constituante et porter atteinte à la dignité de la représentation nationale. « Associés à une effroyable confédération d'Aristocrates »<sup>186</sup>, les ministres sont décrits comme des personnages sans pudeur, lâches, insensés, conspirateurs, hypocrites. Selon l'auteur, leurs actes seraient de nature à susciter une guerre civile :

« L'objet, & je le leur reproche, aux Ministres, à la face de la Nation, de l'Europe entière ; oui, l'objet de la Séance Royale du 23 Juin, de ce Lit-de-Justice tenu avec l'appareil le plus formidable, au milieu d'un Sanctuaire dont la majesté ne devait jamais être souillée par leur profane influence ; de cet acte inouï de despotisme inspiré, dicté, commandé par eux, au meilleur des Rois, dans le sein des Etats libres & généraux ; l'objet, dis-je, de cet inconcevable attentat, étoit de réaliser ce plan destructeur. [...] Mais la fureur ministérielle, jusqu'à présent déçue, n'en est maintenant que plus ardente, plus active, plus atroce : elle prépare sourdement de nouvelles explosions. La guerre civile & la dissolution des Etats-Généraux, tel est son but ; la guerre civile est la seule voie qui lui reste désormais pour y parvenir, & elle ne désespère pas de réussir à allumer la guerre civile<sup>187</sup>. »

Le crime commis serait un acte de despotisme en raison de son caractère avilissant pour le corps législatif : « On proclame un Lit-de-justice. Un Lit-de-justice au milieu de l'Assemblée

<sup>180</sup> Jean-Sylvain Bailly, *Mémoires d'un témoin de la Révolution, ou Journal des faits qui se sont passés sous ses yeux, et qui ont préparé et fixé la constitution française*, Clermont-Ferrand, Éditions Paleo, coll. « Sources de l'Histoire de France », 2004, t. 1, p. 170.

<sup>181</sup> Alphonse Aulard, *Lettres et bulletins de Barentin à Louis XVI*, op. cit., p. 42, le 23 juin 1789.

<sup>182</sup> Bertrand de Molleville, *Mémoires secrets*, op. cit., t. 1, p. 144.

<sup>183</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 159.

<sup>184</sup> Adrien Duquesnoy, *Un révolutionnaire malgré lui*, op. cit., n° 34, Versailles, 28 juin 1789, p. 114.

<sup>185</sup> *Avis au peuple ou les Ministres dévoilés*, 1789, BnF MFICHE LB39-1934. Le texte pourrait bien être l'œuvre de Jean-Paul Marat : voir Albert Soboul, *La Révolution française*, op. cit., p. 151.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 5-6.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 6-9.

nationale ! Grand Dieu ! De quels excès des Ministres ne sont-ils pas capables<sup>188</sup> ! » Une telle procédure ne peut être le vœu du roi ; c'est celui de « Ministres pervers »<sup>189</sup>. La comparaison de la Séance royale à un lit de justice démontre la continuité des accusations contre le « despotisme ministériel », les députés du tiers état faisant figure d'héritiers des parlementaires. La fureur ministérielle dénoncée dans ce pamphlet se manifesterait aussi à travers la présence d'« une soldatesque menaçante »<sup>190</sup>, missionnée devant le lieu de réunion de l'Assemblée par un despotisme profanateur « du Temple de la liberté & de la loi »<sup>191</sup>. Cependant, l'auteur se réjouit de l'issue des événements : « La scène militaire, du 23 Juin, n'a pas eu le succès que la cohorte aristocratique & ministérielle, s'en était promis [...] La barrière que le Ministère & l'Aristocratie ont cru élever entre les Ordres, a accéléré, par sa chute, leur rapprochement<sup>192</sup>. » Les ministres aristocrates sont coupables, aux yeux des patriotes, d'avoir trompé le roi et motivé sa conduite<sup>193</sup>. Dès lors, les désastres provoqués par les ministres « deviennent un titre éternel »<sup>194</sup> contre eux. En dépit de la confiance que leur accorde le roi, le temps des ministres attachés au pouvoir absolu du souverain est désormais compté. Malgré tout, le roi et ses frères tentent une dernière fois d'imposer leurs vues en renvoyant les ministres « neckériens », afin de former un « ministère absolutiste ».

## **B) L'échec du « ministère absolutiste »**

**142.** Le ministère de crise doit être conduit par un homme de confiance du roi, défenseur de l'absolutisme et d'un tempérament assez autoritaire pour mettre en échec la Révolution. Louis XVI choisit alors Louis-Auguste Le Tonnelier, baron de Breteuil, comme homme providentiel chargé de présider le Conseil. Le ministère organisé autour de sa personnalité se voit confier l'impossible mission de sauver la monarchie absolue (1). Les Constituants réagissent aussitôt en demandant au roi le renvoi de ce Conseil qui sera bientôt connu sous le nom de « ministère de trente-six heures »<sup>195</sup> (2).

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 14-15.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Daniel Amson, *Histoire constitutionnelle française, op. cit.*, p. 40.

## 1) La composition d'un ministère de crise

**143. Le baron de Breteuil : un homme providentiel ?** Suite à la Séance royale, un parti aristocrate déterminé à résister aux progrès de la Révolution se forme autour de la reine. Ce parti est notamment animé par le baron de Breteuil<sup>196</sup>, appelé à devenir le sauveur de la monarchie absolue. Depuis le mois d'avril, Breteuil correspond avec Versailles afin de préparer son retour au Conseil du roi<sup>197</sup>. Ancien secrétaire d'État de la Maison du roi entre le 18 novembre 1783 et le 26 juillet 1788, Breteuil dispose depuis longtemps de la confiance du monarque et plus encore de celle des frères du roi. Le comte de Provence le voit même comme le « seul homme capable de sauver la France »<sup>198</sup>. Breteuil est partisan « d'une monarchie puissante, fortement centralisée, mettant au pas toutes les féodalités indépendantes »<sup>199</sup>. Sa conception de la monarchie absolue n'admet pas que les ordres privilégiés et les corps intermédiaires aient une indépendance suffisante pour faire obstacle à la volonté du souverain<sup>200</sup>. Louis XVI appelle Breteuil pour remplacer Necker et endiguer le mouvement révolutionnaire. Toutefois, le baron est surtout perçu par ses contemporains comme un ambitieux. Selon le portrait esquissé par Germaine de Staël,

« le baron de Breteuil, qui aspirait à remplacer M. Necker, étoit incapable de comprendre autre chose que l'ancien régime, et encore dans l'ancien régime ses idées ne s'étoient jamais étendues au-delà des cours, soit en France, soit dans les pays étrangers où il avoit été envoyé comme ambassadeur. Il avoit revêtu son ambition des formes de la bonhomie ; il seroit la main à la manière angloise à tous ceux qu'il rencontroit, comme s'il eût dit à chacun : “Je voudrois être ministre ; quel mal cela vous fait-il ?” A force de répéter qu'il vouloit être ministre, on y avoit consenti, et il avoit aussi bien gouverné qu'un autre, quand il ne s'agissoit que de signer le travail ordinaire que les commis apportent tout fait à leurs chefs. Mais dans la grande circonstance dont je vais parler, il fit par ses conseils un mal affreux à la cause du roi<sup>201</sup>. »

Pour l'auteur du pamphlet intitulé *Trahison du baron de Breteuil* : ce dernier, « nommé Grand-Vizir, ne croyoit plus exister que pour rendre son nom fameux, comme les Caligula, comme les Néron, comme ces monstres, excréments de la nature & de l'honneur, par la destruction de sa Patrie »<sup>202</sup>. Les patriotes commencent à craindre que le nouveau ministre use de la force pour dissoudre les États généraux<sup>203</sup>. Mais l'homme providentiel de Louis XVI ne dispose d'aucun

---

<sup>196</sup> Evelyne Lever, *Louis XVI, op. cit.*, p. 505.

<sup>197</sup> Munro Price, *The road from Versailles, op. cit.*, p. 71.

<sup>198</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille, op. cit.*, p. 293.

<sup>199</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates, op. cit.*, p. 25.

<sup>200</sup> Jacqueline Chaumié, *Le réseau d'Antraigues et la contre-révolution, op. cit.*, p. 37.

<sup>201</sup> Germaine de Staël, *Considérations sur la Révolution française, op. cit.*, p. 150-151.

<sup>202</sup> *Trahison du baron de Breteuil, Principal ministre, op. cit.*, p. 7.

<sup>203</sup> Munro Price, *The Road from Versailles, op. cit.*, p. 75.



plan pour sauver la monarchie<sup>204</sup>, si ce n'est, semble-t-il, de menacer d'user des armes pour combattre « l'esprit républicain qui se forme »<sup>205</sup>. Bertrand de Molleville se demande même si Breteuil a « un autre but que celui d'être premier ministre »<sup>206</sup>, un autre projet que celui de consolider l'autorité ministérielle :

« Rappelé au ministère, cette même présomption, cette même confiance dans la supériorité de son génie, qui ne l'a jamais abandonné, lui fit croire que lui-seul pouvoit relever la France en lui donnant une constitution nouvelle. Il étoit intimement convaincu que la meilleure seroit celle qui assureroit à un ministre comme lui le plus d'influence possible dans le gouvernement, et la permanence la plus certaine dans le ministère<sup>207</sup>. »

**144. L'homogénéité du ministère.** D'abord nommé président du Conseil royal des Finances et chef du ministère, le 12 juillet, Breteuil prend le titre de Premier ministre des Finances<sup>208</sup>. À l'image des deux ministères dominés par Necker, le « cabinet absolutiste » se place sous l'autorité d'un chef du Conseil. Pendant cette courte période, l'Exécutif est dualiste, avec la présence du roi-chef d'État et du Premier ministre-chef de gouvernement<sup>209</sup>. La présence d'un Premier ministre aurait théoriquement impliqué une solidarité ministérielle<sup>210</sup>. Si ce principe juridique n'est guère posé – ni même applicable –, l'orientation idéologique adoptée par l'ensemble du ministère ne laisse aucun doute sur la nature collégiale de son engagement politique. L'objectif poursuivi est le rétablissement de l'absolutisme. La mission de ce « ministère de combat »<sup>211</sup> consiste à imposer la déclaration royale du 23 juin à l'Assemblée. À défaut d'une acceptation de sa part, elle serait dissoute ; et, en dernier recours, les troupes réunies près de Paris seraient employées afin de rétablir l'ordre<sup>212</sup>. Breteuil choisit de conserver Laurent de Villedeuil à la Maison du roi et Barentin comme garde des sceaux, tandis que tous les ministres neckériens sont remplacés. Il commence par exiger la démission de Montmorin et lui choisit pour successeur le duc de La Vauguyon<sup>213</sup>. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, ambassadeur à Madrid au moment de sa convocation pour siéger au Conseil du

---

<sup>204</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 97.

<sup>205</sup> Charles Du Bus, *Stanislas de Clermont-Tonnerre et l'échec de la révolution monarchique, 1757-1792*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1931, p. 100.

<sup>206</sup> Bertrand de Molleville, *Histoire de la Révolution française, pendant les dernières années du règne de Louis XVI*, Paris, Giguët, 1801, p. 301.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>208</sup> Henri Hervieu, *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions* op. cit., p. 394.

<sup>209</sup> Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Éditions Cujas, 1995, p. 232.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>211</sup> Jean-Christian Petitfils, *Louis XVI*, op. cit., p. 679. Voir aussi Jean-Denis Bredin, *Sieyès*, op. cit., p. 163 : « Le nouveau ministère prend des allures de combat ».

<sup>212</sup> Evelyne Lever, *Louis XVI*, op. cit., p. 509.

<sup>213</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 98.

roi<sup>214</sup>, est aussi connu pour être un membre de l'école physiocrate<sup>215</sup>. Il est l'auteur d'une réfutation des idées de Mably, intitulée *Les Doutes éclaircis, ou réponses aux objections de l'abbé de Mably sur l'ordre naturel des sociétés politiques*<sup>216</sup>, dans laquelle il écrit que, selon les principes physiocratiques, le roi « peut avoir un Conseil mais ce Conseil ne gouverne pas ; il consulte, il délibère ; le Prince décide »<sup>217</sup>. Au sein de ce ministère absolutiste, il figure alors comme le plus modéré, le plus « constitutionnel »<sup>218</sup> des ministres. Il est vrai que le duc de La Vauguyon avait été favorable à la convocation des États généraux<sup>219</sup>. Mais, au contraire de ce qu'il avait imaginé, le jour de l'ouverture des États est pour lui un jour de deuil<sup>220</sup> : « Les séances qui le suivirent développèrent les premiers troubles qui s'accrurent successivement, et prirent un caractère de plus en plus redoutable. Le système de la révolution avoit déjà jeté de profondes racines, lorsque le Roi se détermina à changer son ministère »<sup>221</sup>. Le comte de La Luzerne, chargé d'apporter à Necker l'ordre de remettre sa démission, décide de donner également la sienne<sup>222</sup>. Arnaud de La Porte<sup>223</sup>, intendant général de la marine en est désigné pour être son successeur<sup>224</sup>. Cependant, le courrier notifiant sa nomination est arrêté à Paris et ce dernier n'exercera pas les fonctions de ministre. Guignard de Saint-Priest se trouve aussi congédié sans être remplacé dans la mesure où il ne gérait aucun département<sup>225</sup>. En revanche, il est difficile de déterminer qui est le nouveau contrôleur général des finances. Foulon, Amécourt et Castries semblent avoir refusé le poste ; seul Chaumont de la Galaisière aurait

<sup>214</sup> Antoine de Baeque, « La Vauguyon », in *DM*, p. 65.

<sup>215</sup> Voir Anthony Mergey, *L'État des physiocrates*, op. cit., p. 21, note 26. Le mouvement physiocrate s'accorde avec la doctrine absolutiste sur le caractère absolu du pouvoir royal.

<sup>216</sup> La Vauguyon, *Les Doutes éclaircis, ou réponses aux objections de l'abbé de Mably sur l'ordre naturel des sociétés politiques*, in Nicolas Baudeau (dir.), *Ephémérides du citoyen, ou Chronique de l'Esprit national*, Paris, N.-A. Delalain, 1768, t. 8, Partie 2, p. 105 à 158.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 122. Ce prince ne pourrait toutefois pas contraindre « les volontés de tous » (*Ibid.*, p. 114) sans devenir un despote.

<sup>218</sup> Munro Price, *The road from Versailles*, op. cit., p. 82.

<sup>219</sup> La Vauguyon, *Lettre de Monsieur de la Vauguyon au prétendant*, Paris, Chez Cocheris, 1797, BnF, 4-LB<sup>42</sup>-367, L 2.3-A, p. 8.

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>222</sup> Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 1, p. 230.

<sup>223</sup> Arnaud de La Porte est présent au sein de l'administration de la Marine depuis le ministère de Castries. En plus de son rôle d'intendant général, il est maître des requêtes, intendant du commerce maritime et intendant des armées navales (Louis-Gabriel Michaud, « Porte (Arnaud de la) », in *Biographie universelle ancienne et moderne : histoire par ordre alphabétique de la vie privée et publique de tous les hommes*, Paris, Thoisnier Desplaces puis Michaud, puis Brockhaus, 1843, t. 34, p. 144). La Porte affiche très nettement son opposition aux principes révolutionnaires, laquelle est prouvée par sa collaboration avec Rivarol pour la rédaction d'« un plan pour changer complètement l'opinion dominante » (Jean-Chrétien-Ferdinand Hœfer, « Porte (Arnaud de la) », in *Nouvelle biographie générale*, Paris, Firmin-Didot frères, 1853-1866, t. 40, p. 860). Devenu intendant de la liste civile, Louis XVI lui aurait peut-être confié le portefeuille de l'Intérieur en janvier 1791 (Jean Tulard, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*, op. cit., p. 931).

<sup>224</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 98.

<sup>225</sup> Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 1, p. 231.

accepté<sup>226</sup>. La contradiction entre divers témoignages ne permet pas d'affirmer avec certitude l'identité du nouveau titulaire du poste. Selon le député de Piis, Foulon figurerait bien dans ce gouvernement au sein duquel il occuperait un rôle de subalterne par rapport au ministre de la Guerre<sup>227</sup>.

**145. Les « préparatifs de guerre »<sup>228</sup>.** En ce qui concerne le département de la Guerre, le très conservateur Puységur est évincé. La place de secrétaire d'État de la Guerre échoit au maréchal de Broglie<sup>229</sup>, appelé dès le 30 juin à porter secours à la monarchie. De Broglie bénéficie de la confiance du roi, qui recherchait un homme dont il fut assuré de la fidélité<sup>230</sup>. Il lui confie donc « le commandement en chef de toutes les troupes qui sont et qui pourront être rassemblées dans l'Isle de France »<sup>231</sup>. La mission de Broglie consiste à rassembler autour de Paris et de Versailles 30 000 hommes placés sous son commandement<sup>232</sup>. Officiellement, ces troupes – réunies par un ordre en date du 26 juin – doivent maintenir l'ordre autour des réunions des États généraux<sup>233</sup>. Mais un tel rassemblement suggère la préparation d'un coup de force contre les députés<sup>234</sup>. Donner l'éveil aux malintentionnés, leur accorder « le temps de prévenir le coup qu'on voulait leur porter »<sup>235</sup> : telle est effectivement la crainte du baron de Besenval, commandant des troupes parisiennes. Mirabeau dénonce d'ailleurs ces « préparatifs de guerre »<sup>236</sup>, et ne voit dans cette manœuvre que le déploiement de « l'appareil du despotisme »<sup>237</sup>. Gouy d'Arsy estime lui aussi que « le despotisme rassemble [...] des troupes

---

<sup>226</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 98.

<sup>227</sup> Pierre Caillet, *Les Français en 1789, d'après les papiers du Comité des Recherches de l'Assemblée Constituante (1789-1791)*, Paris, CNRS, 1991, p. 47.

<sup>228</sup> AP, t. 8, p. 208, séance du 8 juillet 1789, Mirabeau.

<sup>229</sup> Victor-François, duc de Broglie (1718-1804) est un éminent chef militaire, présent dans les armées depuis 1734 (AD, GR 2 YD 234, Dossier de Victor-François de Broglie, État de services). Le choix pour le ministère de la Guerre, en juillet 1789, du vieux maréchal, commandant du camp assemblé près de Metz depuis l'année précédente (*Ibid.*), plusieurs fois vainqueur des Prussiens pendant la guerre de Sept ans, et « encore considéré comme l'un des meilleurs hommes de guerre de l'époque » (Georges Carrot, *Révolution et maintien de l'ordre, 1789-1799*, Paris, Éditions SPM, 1995, p. 55), montre l'importance accordée au projet de rassemblement des troupes autour de Paris. Dans le même temps, un des frères du roi propose de former un nouveau Conseil avec le maréchal de Broglie à sa tête (Jacob-Nicolas Moreau, *Mes souvenirs*, Paris, 1901, BnF, Arsenal, 8-NF-32450, p. 420). Mais le duc de Broglie préfère prendre à sa charge l'administration du département de la guerre (Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 1, p. 231), tandis qu'il conserve le commandement des troupes autour de Paris (Jean-Sylvain Bailly, *Mémoires d'un témoin de la Révolution*, op. cit., t. 1, p. 255). Démissionnaire le 15 juillet 1789, il émigre et entame « l'exercice en exil d'un plus long ministère de la Guerre au service de l'armée des princes » (Christian de Cussac, « Broglie », in *DM*, p. 38).

<sup>230</sup> Jean-Christian Petitfils, *Louis XVI*, op. cit., p. 678.

<sup>231</sup> AD, GR 2 YD 234, Pièce en date du 30 juin 1789.

<sup>232</sup> Daniel Amson, *Histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 40.

<sup>233</sup> Christian de Cussac, « Broglie », in *DM*, p. 38.

<sup>234</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 101.

<sup>235</sup> Besenval, *Mémoires du baron de Besenval*, op. cit., p. 497.

<sup>236</sup> AP, t. 8, p. 208, séance du 8 juillet 1789, Mirabeau.

<sup>237</sup> *Ibid.*

étrangères, comme s'il méditait contre la patrie quelque coup »<sup>238</sup>. Même si de Broglie rejette chacune de ces accusations de velléités offensives contre la capitale<sup>239</sup>, les ordres donnés aux troupes attestent que le roi « avait décidé que son coup de force aurait lieu vers le 13 juillet »<sup>240</sup>. Seule l'amplification de l'agitation dans la capitale avait décidé Louis XVI et ses ministres anti-révolutionnaires à ne pas attendre l'arrivée de l'intégralité des troupes pour opérer le changement de ministère<sup>241</sup>. Necker affirme même que plusieurs ministres, dont lui-même, apprennent l'existence de ces mouvements de troupes uniquement lorsqu'il devient impossible de les dissimuler<sup>242</sup>. De Broglie subit alors les attaques verbales des pamphlétaires : « LACHE Courtisan..., monstre dénaturé..., citoyen pernicieux..., infâme avorton de l'honneur & de la gloire..., conseiller criminel du meilleur des Rois »<sup>243</sup>, il est considéré comme le responsable des « noirs desseins »<sup>244</sup> du Conseil du roi. Cependant, l'action du nouveau secrétaire d'État manque clairement de détermination. Selon Saint-Priest,

« le maréchal de Broglie, septuagénaire, avait déjà perdu toute activité. Arrivé à la Cour et même appelé au Conseil d'Etat, non seulement il ne proposa rien d'énergique, mais encore il ne prit pas la peine de faire reconnaître un camp pour l'emplacement des troupes à mesure qu'elles arrivaient. On les cantonna dans les bourgs voisins de la capitale, déjà infectés de l'esprit révolutionnaire, et plusieurs régiments en furent promptement gangrenés<sup>245</sup>. »

Le maréchal de Broglie n'envisage à aucun moment une intervention armée contre les émeutiers parisiens<sup>246</sup>. Breteuil lui-même refuse toute action précipitée : il lui faut d'abord réunir ses hommes et des moyens financiers<sup>247</sup>. Pour autant, ces ministres ne tarderont pas à être vilipendés en raison de leur intention d'écraser le corps législatif. La nomination de ce ministère apparaît comme une inconséquence du pouvoir exécutif : « Quel moment, écrit Necker, pour renvoyer les Ministres en faveur auprès de la Nation, et pour leur donner des Successeurs dont les principes auroient effrayé dans les tems même où les esprits étoient engourdis par une longue habitude du despotisme<sup>248</sup> ».

<sup>238</sup> AP, t. 8, p. 228, séance du 13 juillet 1789, Gouy d'Arcis.

<sup>239</sup> Munro Price, *The road from Versailles*, op. cit., p. 90.

<sup>240</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille*, op. cit., p. 284.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 292.

<sup>242</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 2.

<sup>243</sup> *Le Ministre de trente-six heures quarante-quatre minutes et vingt-cinq secondes*, op. cit., p. 1.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>245</sup> Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 1, p. 228.

<sup>246</sup> Georges Carrot, *Révolution et maintien de l'ordre*, op. cit., p. 56.

<sup>247</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 98.

<sup>248</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 14.

## 2) Un ministère de trente-six heures

**146. L'alliance du peuple et des députés contre les ministres.** L'annonce du remaniement ministériel produit un choc au sein de l'Assemblée. Cette dernière manifeste son désir de renverser le ministère aristocrate et esquisse d'ores et déjà les principes de la responsabilité pénale des ministres (a). Néanmoins, elle ne dispose d'aucun instrument juridique pouvant contraindre le roi à renvoyer ses ministres. Si l'Assemblée apparaît d'abord impuissante, l'entrée en jeu de l'opinion publique parisienne renverse la situation (b), tandis que, dès la fin de l'année, la Commune de Paris engage des poursuites pénales en incriminant leurs agissements contre-révolutionnaires (c).

### a) L'apparition des adresses au roi

**147. Les ministres emportent les regrets de la nation.** Lorsque la nouvelle du renvoi des ministres neckériens leur parvient, les députés expriment immédiatement leurs regrets. Les ministres déchus sont déclarés « dignes de la vénération publique »<sup>249</sup> et « chéris par le peuple »<sup>250</sup>. Ils sont « victimes de leur dévouement aux intérêts du trône et à ceux de la patrie »<sup>251</sup>, en s'attirant la haine des « méchants, qui craignent la réforme des abus et le succès de l'Assemblée nationale »<sup>252</sup>. *A contrario*, les nouveaux ministres sont intrinsèquement anti-révolutionnaires par le seul fait qu'ils usurpent la place de leurs prédécesseurs<sup>253</sup>. Le comte de Virieu, leader des Monarchiens à l'Assemblée<sup>254</sup>, lance ainsi cette assertion que « c'est un fait certain, et qu'une triste et constante expérience a toujours confirmé, que des ministres pervers suivent toujours les ministres vertueux qu'ils ont fait rejeter »<sup>255</sup>. De toute évidence, les nouveaux ministres seront moins disposés au compromis que les précédents, puisque Louis XVI les a choisis précisément pour rétablir l'autorité de la monarchie absolue. Une confrontation brutale entre les ministres absolutistes et les représentants de la nation est inéluctable. Les nouveaux membres du Conseil sont aussi victimes de l'axiome suivant lequel les ministres sont à l'origine de tous les malheurs de la nation. La sentence est prononcée par l'abbé Grégoire : « Les ministres actuels et les conseils de Sa Majesté, de quelque rang et état qu'ils puissent être, ou quelque fonction qu'ils puissent avoir, sont personnellement

---

<sup>249</sup> AP, t. 8, p. 223, Mounier.

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 226, Virieu.

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 223, Mounier.

<sup>254</sup> Karen Fiorentino, *La seconde Chambre en France*, op. cit., p. 48-49.

<sup>255</sup> AP, t. 8, p. 226, Virieu.

responsables des malheurs présents et de ceux qui peuvent suivre »<sup>256</sup>. On suppose qu'ils ont été « élevés dans l'école du despotisme »<sup>257</sup>. Certes, les députés tentent de calmer l'opinion grâce à cette déclaration totalement dépourvue d'effet juridique<sup>258</sup>, mais l'urgence est d'obtenir le retour des ministres déchus<sup>259</sup>. Afin d'« éclairer le monarque »<sup>260</sup>, Jean-Joseph Mounier propose

« qu'il soit fait une adresse au Roi et une députation, pour le supplier de rappeler MM. Necker, de Montmorin, de la Luzerne et de Saint-Priest, pour lui représenter que l'Assemblée nationale ne peut avoir aucune confiance en ceux qui leur ont succédé, ou qui sont restés en place ; pour lui exposer tous les dangers que peuvent produire ce changement, et les mesures violentes dont il est accompagné, et pour lui déclarer que l'Assemblée nationale ne consentira jamais à une honteuse banqueroute, et qu'elle prendra la précaution nécessaire pour y parvenir quand elle aura terminé ses travaux relatifs à la constitution du royaume<sup>261</sup>. »

**148. Une technique adaptée pour conseiller le roi.** Bien que le roi soit le seul détenteur du droit de nommer ses ministres, Mounier estime que les députés trahiraient leurs devoirs « s'ils n'avertissaient le monarque des dangers auxquels des conseillers imprudents ne craignent pas de livrer la France entière »<sup>262</sup>, et prouveraient, en outre, que le déploiement de l'appareil militaire n'intimide nullement la représentation nationale<sup>263</sup>. Le rôle des représentants de la nation est de protéger le roi contre les mauvais conseillers. Ainsi, Target propose de représenter à Louis XVI « le mal que la puissance se fait à elle-même en remplaçant des hommes qui avaient la confiance publique par des hommes qui ne peuvent et ne doivent jamais l'obtenir »<sup>264</sup>. Target estime que « l'opinion doit diriger »<sup>265</sup> les choix du pouvoir exécutif. La nation aurait – selon le monarchien Clermont-Tonnerre – le pouvoir d'indiquer les candidats au ministère « par le témoignage de sa confiance ou de son improbation »<sup>266</sup>. Car la vertu du prince ne saurait suffire : elle a besoin, déclare Lally-Tollendal – également monarchien –, « de trouver le concours d'autres vertus dans son conseil »<sup>267</sup>. Ces députés semblent vouloir introduire une sorte de régime parlementaire, dont l'une des conséquences réside dans la capacité du corps

---

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 230, Grégoire.

<sup>257</sup> Adrien Duquesnoy, *Un révolutionnaire malgré lui, op. cit.*, Assemblée du lundi 13 juillet, p. 148.

<sup>258</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française, op. cit.*, p. 225.

<sup>259</sup> *AP*, t. 8, p. 228, Le Pelletier de Saint-Fargeau.

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 223, séance du 13 juillet 1789, Mounier.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 224.

<sup>262</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 224, Target.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 227, Clermont-Tonnerre.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 226, Lally-Tollendal.

législatif « d'imposer parfois au roi des ministres qui lui déplaisent »<sup>268</sup>. En réalité, ils espèrent peser sur le choix des ministres afin d'orienter le gouvernement dans le sens qu'ils souhaitent.

**149. L'élaboration d'une responsabilité ministérielle.** Plusieurs membres de l'Assemblée avancent que seule une constitution est capable de rendre les ministres responsables de leur conduite<sup>269</sup>. À cette fin, Grégoire demande la création d'un « comité pour dénoncer tous les ministres coupables, tous les conseillers perfides du Roi »<sup>270</sup>. C'est au cours de cette séance du 13 juillet que certains députés envisagent une responsabilité pénale des ministres, même si elle se révèle essentiellement politique dans sa mise en pratique<sup>271</sup>. Aussi longue que sera la fixation du principe, l'expression est désormais employée<sup>272</sup>. Bien que la résolution de faire pression sur le roi soit en l'occurrence purement circonstancielle<sup>273</sup>, la technique des adresses au roi, que les députés emploieront par la suite, établit en pratique la responsabilité politique « rejetée en droit »<sup>274</sup>. Les Monarchiens redoutent malgré tout un tel instrument qui pourrait conduire l'Assemblée à cumuler les « pouvoirs exécutif et législatif »<sup>275</sup>. Pour cette raison, Virieu s'oppose à la rédaction d'une adresse qui attenterait au « droit inhérent à la couronne »<sup>276</sup> de choisir ses agents, préférant une simple déclaration d'estime et de regret.

**150. Le vote des déclarations de défiance.** La délégation envoyée auprès du roi demande le retour des ministres neckériens, mais Louis XVI refuse de revenir sur sa décision et de rendre des comptes à l'Assemblée<sup>277</sup>. Au soir du 13 juillet, l'Assemblée décrète donc que Necker, Montmorin, La Luzerne et Saint-Priest emportent avec eux les regrets de la nation<sup>278</sup>. Elle déclare ensuite, dans le même arrêté, que les nouveaux ministres sont « responsables de toute entreprise contraire aux droits de la Nation, & aux Décrets de cette Assemblée »<sup>279</sup>, et qu'ils sont aussi « personnellement responsables des malheurs présents, & de tous ceux qui peuvent suivre »<sup>280</sup>. Le 16 juillet, Mirabeau propose un nouveau projet d'adresse pour le renvoi des

---

<sup>268</sup> Henri Simonnet, *Le gouvernement parlementaire et l'assemblée constituante de 1789*, op. cit., p. 54.

<sup>269</sup> AP, t. 8, p. 227-228, Biauxat.

<sup>270</sup> *Ibid.*, t. 8, p. 228, Grégoire.

<sup>271</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 100. En effet, « la crainte du complot conduit une partie de l'Assemblée à porter des accusations contre les mauvais agents du pouvoir et à concevoir un premier contenu pour la lèse-nation : la responsabilité pénale des ministres ».

<sup>272</sup> Voir notamment AP, t. 8, p. 228, séance du 13 juillet 1789, Le Pelletier de Saint-Fargeau et Chapelier.

<sup>273</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 124.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>275</sup> AP, t. 8, p. 243, Mounier.

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 226, Virieu.

<sup>277</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 99.

<sup>278</sup> Coll. Baudouin, vol. 1<sup>er</sup>, p. 29, « Arrêté pour l'éloignement des Troupes, la responsabilité des Ministres, &c. », 13 juillet 1789.

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> *Ibid.*

conseillers qui ont tenté de tromper le roi<sup>281</sup>. Le député d'Aix redoute l'impossibilité d'établir une harmonie entre le roi et l'Assemblée si le ministère se pose en ennemi de cette dernière<sup>282</sup>. Sans imposer le choix des nouveaux ministres, l'adresse interpelle le roi de la manière suivante : « Quand vous considérerez la route funeste où vos conseillers voulaient vous entraîner, quand vous songerez au mécontentement de la capitale qu'ils ont assiégée et voulu affamer, au sang qu'ils y ont fait couler, aux horreurs qu'on ne peut imputer qu'à eux seuls, toute l'Europe vous trouvera cléments si vous daignez leur pardonner »<sup>283</sup>. Si une majorité de députés approuvent cette démarche, l'amendement visant à demander le rappel de Necker est en revanche rejeté. Barnave pose, à cette occasion, le principe que

« lorsqu'un ministre n'a la confiance, ni de la nation, ni de ses représentants, l'Assemblée nationale peut et doit déclarer qu'elle ne correspondra point avec lui sur les affaires du royaume, et qu'alors le renvoi d'un tel ministre devient nécessaire ; mais il n'en est pas de même du rappel d'un ministre renvoyé, parce que, par la même raison qu'on ne peut pas forcer l'Assemblée nationale à correspondre avec un conseiller du Roi qu'elle n'estime point, on ne peut pas contraindre le Roi à reprendre le ministre qui a pu lui déplaire [...] »<sup>284</sup>.

**151. L'impossibilité de contraindre le roi à rappeler les anciens ministres.** Les propos de Barnave confirment l'idée que les Constituants estiment avoir le devoir de prémunir le roi contre de mauvais ministres, sans qu'ils soient pour autant autorisés à lui désigner quelque candidat que ce soit. Néanmoins, comme le rappelle Mounier, refuser sa confiance à un ministre constitue « de la part de l'Assemblée nationale une manière indirecte d'obliger le roi à le renvoyer »<sup>285</sup>. En résumé, le roi peut être conseillé mais doit demeurer libre dans l'usage de son pouvoir de nomination. En l'absence de constitution, le corps législatif ne détient nullement la puissance d'ordonner au pouvoir exécutif le renvoi des ministres. La tentative des députés hostiles au ministère absolutiste ne produit pas d'effet immédiat. En revanche, l'insurrection des Parisiens a une incidence bien plus déterminante sur la prérogative royale de choisir et révoquer les ministres. Non seulement le roi accepte de renvoyer ses nouveaux ministres, mais il se trouve aussi contraint de rappeler l'ancien directeur général des finances.

#### **b) L'insurrection populaire contre les ministres**

**152. Les peurs suscitées par le renvoi de Necker.** La division régnant au cours de l'été 1789 ouvre la voie à une réponse populaire<sup>286</sup>. Les Parisiens, énervés par la présence des troupes

<sup>281</sup> AP, t. 8, p. 240, séance du 16 juillet 1789, Mirabeau.

<sup>282</sup> Ibid., p. 241.

<sup>283</sup> Ibid., p. 242.

<sup>284</sup> Ibid., Barnave.

<sup>285</sup> Ibid., Mounier.

<sup>286</sup> Munro Price, *The Road from Versailles*, op. cit, p. 57.



dans la capitale, réclament la destitution des nouveaux ministres. Cette intervention est salvatrice pour « l'Assemblée impuissante »<sup>287</sup> à faire entendre ses réclamations au monarque. Lorsque la nouvelle du renvoi de Necker se répand le matin du 12 juillet, un premier cortège de 5 000 à 6 000 personnes « brandissant des drapeaux noirs – en signe de deuil – »<sup>288</sup> se forme dans l'après-midi et les premiers accrochages avec des forces de cavalerie se produisent sur la place Vendôme et devant les Tuileries<sup>289</sup>. Dans ces manifestations, le peuple demande à grands cris : « Rendez-nous M. Necker, c'est notre père ! Le renvoi des ministres<sup>290</sup> ! » Puis, les Parisiens croient découvrir la trame d'un complot aristocratique : le ministère Breteuil préparerait une Saint-Barthélemy des patriotes. Les états-majors ne rechigneraient pas à perpétrer un massacre de patriotes si telle était la condition nécessaire pour maintenir « leurs privilèges et l'absolutisme ministériel »<sup>291</sup>. Dès lors, les Parisiens dressent également une liste de conjurés à livrer à la vindicte populaire, parmi lesquels figurent Barentin, Breteuil et de Broglie<sup>292</sup>, et qu'ils désignent sous le nom d'« Aristocratie »<sup>293</sup>. Par ailleurs, se répand la rumeur suivant laquelle le nouveau gouvernement envisage de déclarer la banqueroute<sup>294</sup>. Les milieux financiers exigent par conséquent le retour de Necker et décident de fermer la Bourse pour protester<sup>295</sup>. L'une « des principales causes du soulèvement du peuple, dit le marquis de Sillery, est l'éloignement de ce ministre citoyen qui maintenait le crédit national, par la certitude où l'on était de son intégrité »<sup>296</sup>. Suivant les exhortations prononcées par Camille Desmoulins devant le Palais-Royal, les Parisiens arborent à présent la cocarde verte, en hommage à la couleur de la livrée de Necker<sup>297</sup> et promènent son buste couronné<sup>298</sup>. Le renvoi de Necker concerne « la quasi-totalité des Français [...] qui espéraient des réformes et qui voyaient leur espérance s'évanouir »<sup>299</sup>.

**153. La capitulation du ministère absolutiste.** Au cours de la matinée du 15 juillet, Louis XVI prend connaissance des scènes de violence dont la capitale est le théâtre, et décide de se

<sup>287</sup> Albert Soboul, *La Révolution française*, op. cit., p. 152.

<sup>288</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille*, op. cit., p. 296.

<sup>289</sup> Georges Carrot, *Révolution et maintien de l'ordre*, op. cit., p. 61.

<sup>290</sup> Adrien Duquesnoy, *Un révolutionnaire malgré lui*, op. cit., n° 50, Versailles, 16 juillet 1789, p. 163.

<sup>291</sup> Roger Dupuy, *La garde nationale, 1789-1872*, Paris, Gallimard, coll. « folio histoire », 2010, p. 26.

<sup>292</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 109.

<sup>293</sup> David Garrioch, *La fabrique du Paris révolutionnaire*, Paris, Éditions La Découverte, 2015, p. 304.

<sup>294</sup> Jacques-Antoine Creuzé-Latouche, *Journal des États généraux*, op. cit., p. 232, « Du mardi 14 juillet 1789 ».

<sup>295</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, op. cit., p. 74. Voir aussi Albert Mathiez, « Les capitalistes et la prise de la Bastille », *AHRF*, 1926, p. 578-582.

<sup>296</sup> *AP*, t. 8, p. 235, séance du 15 juillet 1789, Sillery.

<sup>297</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, op. cit., p. 74.

<sup>298</sup> Nicolas Ruault, *Gazette d'un Parisien*, op. cit., p. 424.

<sup>299</sup> Jacques Godechot, *La prise de la Bastille*, op. cit., p. 294.

présenter le jour même devant l'Assemblée<sup>300</sup>. Certes le monarque réalise le vœu du parti révolutionnaire lorsqu'il annonce l'éloignement des troupes, mais l'éviction du ministère absolutiste n'est pas encore décidée<sup>301</sup>. Pourtant, les commissaires de l'Assemblée sont pressés par les Parisiens, réunis à l'hôtel de ville, d'obtenir le renvoi des ministres et le rappel de Necker<sup>302</sup>. En réponse, l'Assemblée décide, le 16 juillet, qu'une nouvelle députation sera envoyée au roi afin de satisfaire ces deux revendications<sup>303</sup>. Cependant, le tumulte échauffant la capitale a déjà eu raison des ministres. De Broglie remet sa démission le 15 juillet, « préférant se faire tuer à la tête d'une armée que d'attendre qu'on vînt l'assassiner dans son hôtel »<sup>304</sup>. La Vauguyon quitte ses fonctions le 16 juillet, saisi par la crainte « de payer de sa tête le court et funeste honneur d'un ministère »<sup>305</sup>. Pour préserver la liberté du roi et l'intégrité du futur ministère, Barentin se résigne lui aussi à remettre sa démission<sup>306</sup>. L'assemblée accueille la nouvelle de ces deux démissions par des applaudissements qui, pour les témoins de la scène, ressemblent à une « oraison funèbre des ministres »<sup>307</sup>. Le principal ministre de ce gouvernement subit le même sort. Germaine de Staël écrit alors que « le baron de Breteuil, qui s'étoit vanté de terminer la crise des affaires en trois jours, ne conserva la place de ministre que pendant ces trois jours, assez long-temps pour assister au renversement de la monarchie »<sup>308</sup>. Mais leur départ ne détourne pas les patriotes de leur exigence principale : le retour de Necker<sup>309</sup>. Le 16 juillet, Louis XVI consent finalement à satisfaire les vœux présentés par la députation de l'Assemblée nationale<sup>310</sup> et exhorte Necker à se hâter de reprendre sa place au

---

<sup>300</sup> AP, t. 8, p. 236, séance du 15 juillet 1789.

<sup>301</sup> *Ibid.*, Le roi.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 239, séance du 16 juillet 1789, Mounier.

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>304</sup> Adolphe Robert et Gaston Cougny (dir.), « Broglie », in *Dictionnaire des parlementaires*, op. cit., t. 1, p. 502.

<sup>305</sup> Louis-Gabriel Michaud, « La Vauguyon », in *Biographie universelle ancienne et moderne*, op. cit., t. 23, p. 405.

<sup>306</sup> Barentin, *Mémoire autographe*, op. cit., p. 264.

<sup>307</sup> Adrien Duquesnoy, *Un révolutionnaire malgré lui*, op. cit., n° 50, Versailles, 16 juillet 1789, p. 170.

<sup>308</sup> Germaine de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, op. cit., p. 162.

<sup>309</sup> Barentin, *Mémoire autographe*, op. cit., p. 265.

<sup>310</sup> AP, t. 8, p. 245, séance du 16 juillet 1789.

Conseil<sup>311</sup>. Il retrouve alors la direction des finances, tandis que Claude-Guillaume Lambert<sup>312</sup> l'assiste dans le rôle de contrôleur général<sup>313</sup>.

### c) Les poursuites pénales contre les ministres absolutistes

**154. La compétence du Comité de recherches de la Commune de Paris.** La responsabilité politique des ministres se trouvant rejetée par les Constituants, seules des poursuites pénales peuvent les atteindre. Une instruction est ouverte à la fin de l'année 1789 contre les anciens membres du Conseil du roi suspectés d'avoir conspiré contre le corps législatif lors des mois de juin et juillet. Dotée d'un Comité des recherches, chargé « de faire toutes recherches & informations nécessaires pour découvrir les auteurs des troubles & manœuvres qui peuvent avoir lieu contre la tranquillité publique & le salut de l'Etat »<sup>314</sup>, la Commune de Paris joue un rôle prépondérant dans la dénonciation des ministres impliqués dans le complot contre-révolutionnaire. Par un décret du 21 octobre 1789, l'Assemblée nationale octroie une importante mission de police au Comité de recherches de Paris<sup>315</sup>. L'ambition du Comité est « que les agens du Despotisme de tous les Pays, soient effrayez par l'appareil d'une instruction où rien n'aura été négligé de ce qui peut convaincre les coupables »<sup>316</sup>. Il devient ainsi un « grand pourvoyeur de dénonciations »<sup>317</sup>. Le rapporteur du Comité de recherches de la Commune de Paris, Jean Philippe Garran de Coulon<sup>318</sup>, affirme dans son rapport sur la conspiration de Saint-Priest, Maillebois et Bonne-Savardin, que les délégués d'un peuple libre « doivent attaquer franchement, courageusement, [...] ceux qui leur paroissent les ennemis du

---

<sup>311</sup> Jacques Necker, *De la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 19.

<sup>312</sup> Sous l'Ancien Régime, Claude-Guillaume Lambert (1726-1793) est conseiller au parlement, au Conseil d'État puis au Conseil des Finances (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 384). Membre de l'Assemblée des notables de 1787, il obtient le poste de contrôleur général des Finances le 31 août 1787 (*Ibid.*). Renvoyé en même temps que Loménie de Brienne, Lambert est finalement rappelé au poste de contrôleur général après la prise de la Bastille (*Ibid.*). Après avoir perdu la confiance de l'Assemblée constituante, il démissionne le 30 novembre 1790 (Antoine de Baeque, « Lambert », in *DM*, p. 64). Arrêté en février 1793, il est condamné à mort et exécuté à Paris (Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 385).

<sup>313</sup> Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, op. cit., p. 384.

<sup>314</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 142, « Décret au sujet des troubles & pour commettre provisoirement le Châtelet, à l'effet de Juger les crimes de lèse-Nation », 21 octobre 1789.

<sup>315</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 328.

<sup>316</sup> Jean Philippe Garran de Coulon, *Réponse aux observations pour le Baron de Bésenval, & au Mémoire de M. BARENTIN*, Imprimée par ordre du Comité de Recherches de la Ville, 1790, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-2825, L 1.1-MFC, p. 10.

<sup>317</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit., p. 238.

<sup>318</sup> Sur Garran de Coulon, voir François Moncassin, *Jean Philippe Garran de Coulon (1748-1816), De l'enquête à l'accusation sous la Révolution (1789-1792)*, Université Toulouse 1 Capitole, Institut Fédératif de Recherche, « Collection des mémoires de l'IFR », 2016.

bien public »<sup>319</sup>. Bien que les recherches du Comité soient entravées par l'opacité des complots, Garran de Coulon explique la « méthode »<sup>320</sup> suivie pour surmonter ces obstacles :

« Les conspirations ne s'écrivent guère, & l'on doit avoir bien plus de peine encore à retrouver le Plan de celles que des Ministres ambitieux & versés dans la politique insidieuse des Cours forment contre la liberté des Peuples, sur-tout quand la recherche ne s'en fait que long-temps après leur évasion, & lorsque, pour parvenir à leurs fins, il leur a fallu commencer par tromper un Monarque humain, & ami de la Vérité, on ne peut alors juger de l'ensemble qu'en recueillant les détails, & en les combinant pour former un tout<sup>321</sup>. »

**155. L'enquête sur les événements des mois de mai, juin et juillet 1789.** La supposée conspiration des ministres orchestrée depuis l'ouverture des États généraux jusqu'au lendemain de la prise de la Bastille est l'objet de la première enquête de Garran de Coulon. Comme l'indique le *Rapport sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers*, dès « l'institution du Comité de Recherches, son attention a dû se porter sur les événements terribles, qui, dans le mois de Juillet dernier, ont failli détruire la Monarchie Française, dissoudre l'Assemblée-Nationale, & faire de la Capitale un monceau de ruines »<sup>322</sup>. En défaisant l'Assemblée, les ministres auraient cherché à conserver toutes leurs prérogatives gouvernementales pour en user de manière tyrannique. Pour les faire condamner, le Comité de recherches entend démontrer : 1°) l'existence d'une conspiration contre l'Assemblée nationale et la ville de Paris ; 2°) que celle-ci constitue un crime de lèse-nation ; 3°) que les auteurs en sont Barentin, Puységur, le maréchal de Broglie, le baron de Besenval et l'intendant de Paris Bertier<sup>323</sup>. L'accusation de lèse-nation dressée contre eux est alors un instrument politique propre, d'une part, à satisfaire la soif de vengeance des patriotes, d'autre part, à protéger l'image du roi en imputant la responsabilité des troubles survenus à ses mauvais conseillers<sup>324</sup>. Les fonctions militaires exercées par de Broglie et Puységur les emmènent inéluctablement à

---

<sup>319</sup> Jean Philippe Garran de Coulon, *Rapport fait au comité des recherches de la municipalité de Paris, Tendant à dénoncer MM. Maillebois, Bonne-Savardin et Guignard Saint-Priest, comme prévenus d'une conspiration contre la France, suivi des pièces justificatives et de l'arrêté du Comité*, Paris, chez Buisson, 1790, BnF, 8-LB40-115, p. 44.

<sup>320</sup> Jean Philippe Garran de Coulon, *Réponse aux observations pour le Baron de Besenval, & au Mémoire de M. BARENTIN*, op. cit., p. 26.

<sup>321</sup> *Ibid.*

<sup>322</sup> Jean Philippe Garran de Coulon, *Rapport fait au comité des recherches des représentants de la commune par Garran de Coulon, sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers, imprimé par ordre du comité*, op. cit., p. 1.

<sup>323</sup> *Ibid.*

<sup>324</sup> Pierre Lascombes, Pierrette Poncela et Pierre Lenoël, *Au nom de l'ordre, Une histoire du code pénal*, Paris, Hachette, 1989, p. 53.

répondre de leur participation active à la réunion des troupes près de Paris<sup>325</sup>. La dénonciation du Comité de recherches donne lieu à une plainte du procureur du roi au Châtelet.

**156. La dénonciation d'un complot contre l'Assemblée nationale.** D'après *la Gazette de Paris*, les jurisconsultes les plus célèbres démentent d'ores et déjà le rapport du Comité<sup>326</sup>. Le journal prend activement la défense de l'ancien garde des sceaux grâce au conte de l'« *Histoire indienne* »<sup>327</sup> mettant en scène un dénommé Abnerti. « Abnerti, lit-on dans le journal, comme organe premier des loix sembloit aussi le plus coupable. On lui reprochoit d'avoir conseillé à son prince de lutter contre les souverains dont la réunion formoit un empire dans l'empire »<sup>328</sup>. Barentin prend également le temps de répondre minutieusement aux douze griefs dirigés contre lui, dans un *Mémoire pour M. Barentin, Garde-des-Sceaux de France, Commandeur des Ordres du Roi, sur la dénonciation dans laquelle il est nommé, & qui a donné lieu à la plainte de M. le Procureur du Roi au Châtelet*<sup>329</sup>. La rédaction de ce type de mémoires justificatifs visant à innocenter les ministres dénoncés connaît un essor correspondant à celui des rapports d'accusation. Mais si l'argumentation développée par les accusés joue un rôle déterminant, la détermination politique de l'accusation contrarie ce travail rhétorique<sup>330</sup>. En outre, l'accusation de lèse-nation nécessite le recours à une juridiction d'exception. Le Châtelet<sup>331</sup> est alors la juridiction compétente en matière de crime de lèse-nation, en attendant l'institution d'une Haute Cour nationale qui connaîtra « des conspirations et attentats des ministres [...] contre la constitution, notamment des complots et entreprises pour empêcher ou gêner la formation des assemblées représentatives [...] soit par corruption, dons et promesses, soit par menaces, violences et emploi de la force militaire »<sup>332</sup>. Selon le rapport, le ministre aurait conspiré contre l'Assemblée nationale et la ville de Paris depuis le mois de mai jusqu'au 15 juillet<sup>333</sup>. Barentin doit répondre de l'accusation d'avoir empêché la réunion de l'Assemblée nationale le 20 juin

---

<sup>325</sup> Jean Philippe Garran de Coulon, *Rapport fait au comité des recherches des représentants de la commune par Garran de Coulon, sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers, imprimé par ordre du comité*, op. cit., p. 38 à 41.

<sup>326</sup> *La Gazette de Paris*, 28 janvier 1790, « Crimes de lèse-nation », p. 1. Sur ce journal voir Laurence Coudart, *La Gazette de Paris, Un journal royaliste pendant la Révolution française (1789-1792)*, Paris, L'Harmattan, coll. « Chemins de la mémoire », 1995.

<sup>327</sup> *La Gazette de Paris*, 26 janvier 1790, « Abnerti, Histoire indienne ».

<sup>328</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>329</sup> Barentin, *Mémoire pour M. Barentin*, op. cit.

<sup>330</sup> Catherine Denys et Naoko Seriu, « L'argumentation au cœur du processus judiciaire », *Clio@Themis*, n°8, janvier 2015.

<sup>331</sup> Sur le Châtelet voir notamment Gérard Aubry, *La jurisprudence criminelle du Châtelet de Paris sous le règne de Louis XVI*, Paris, LGDJ, 1971 ; Jacqueline Lucienne Lafon, *La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien Régime*, Genève, Librairie Droz, 2001, p. 21 à 35.

<sup>332</sup> AP, t. 10, p. 726, séance du 22 décembre 1789, « Projet de l'organisation du pouvoir judiciaire, proposé à l'Assemblée nationale, par le comité de constitution », titre XI, art. 7, 5°.

<sup>333</sup> Barentin, *Mémoire pour M. Barentin*, op. cit., p. 15, Premier fait.

1789. Le Comité de Recherches interprète la réponse de Barentin, selon lequel les travaux justifiaient la fermeture de la salle<sup>334</sup>, comme une nouvelle arrogance, car il insinuerait de la sorte que l'Assemblée n'est « composée que d'imbécilles, à qui des esprits dangereux avaient donné adroitement *la persuasion intime* qu'elle touchoit à sa dernière heure, quand elle n'avait rien à craindre »<sup>335</sup>. Le garde des sceaux serait aussi responsable de la violation de la liberté de l'Assemblée et des lois de l'État au cours de la séance du 23 juin. Selon ce second rapport, il se trouve coupable d'avoir mis son visa et sa signature sur les deux déclarations qui, « par le despotisme de leur forme, ainsi que de leurs dispositions, anéantissoient à la fois, tous les droits de la Nation »<sup>336</sup>. Le ministre continue, pour autant, à affirmer que la formation des États généraux en Assemblée nationale ne pouvait être le produit de la seule volonté du tiers état<sup>337</sup>. L'engagement du roi consistait à convoquer des états généraux ; par conséquent l'annulation des actes de l'Assemblée était parfaitement licite<sup>338</sup>. En effet, Barentin conseillait au roi, depuis la rédaction d'un mémoire le 16 juin, d'opposer aux velléités révolutionnaires du tiers état « la fermeté juste du pouvoir monarchique »<sup>339</sup>.

**157. L'acquittement des ministres.** Barentin dénonce un vice dans la procédure pénale engagée contre lui et ses homologues. L'ancien garde des sceaux invoque l'ineffectivité de la responsabilité pénale : *rationae temporis* car aucune loi n'existait à l'époque des faits ; *rationae materiae* car elle est inapte à condamner les opinions ; et encore en raison de la possibilité que la personne inviolable du roi soit indirectement mise en cause :

« Que faut-il de plus pour mettre les ministres à couvert de toutes recherches ? A quelle position malheureuse ne seroient-ils pas réduits, si, placés entre l'obligation de dire dans le secret des conseils du Roi, ce que leur conscience leur commande, & la crainte d'être poursuivis criminellement, ils devenoient comptables au tribunal de la nation de leurs propres opinions ? Non, la responsabilité des ministres n'existant pas même alors, quelle qu'en soit aujourd'hui l'étendue, ne porteroit pas jusques-là ses limites. Un ministre peut être responsable de l'emploi des fonds à sa disposition ; il peut l'être d'un fait relatif à son département, d'un ordre expédié par lui ; mais il ne peut l'être d'une loi arrêtée dans le conseil. Le Roi daigne y appeler ses ministres, il les consulte, il fait discuter en sa présence, il écoute leurs réflexions, il décide. Ce qui émane du conseil n'émane que du Roi. [...] L'opinion d'un ministre dans le conseil ne peut fournir la base d'une plainte ; d'ailleurs la preuve en seroit impossible à acquérir. Au surplus, si cette opinion adoptée par le Roi devenoit sa volonté, attaquer son ministre, ce seroit commettre une injustice, ce seroit le

<sup>334</sup> Sur cette affaire, voir le paragraphe 132, p. 133-134.

<sup>335</sup> Jean Philippe Garran de Coulon, *Réponse aux observations pour le Baron de Bésenval, & au Mémoire de M. BARENTIN*, op. cit., p. 32.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>337</sup> Barentin, *Mémoire pour M. Barentin*, op. cit., p. 32, Cinquième fait.

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>339</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 83.

punir d'une faute qui ne seroit plus la sienne, ce seroit porter une atteinte indirecte à l'inviolabilité de la personne du Roi<sup>340</sup> [...] »

C'est dans les principes proclamés par la Révolution qu'il trouve son salut. D'une part, l'ancien ministre invoque la liberté des opinions proclamée dans l'article 10 de la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* afin de faire tomber l'accusation d'avoir émis de mauvais conseils. Barentin rappelle que la décision appartient exclusivement au roi. Or, si le monarque est inviolable, le ministre ne devrait endosser la responsabilité à sa place. Barentin conteste d'une certaine manière l'adage *The king can do no wrong* au nom de la liberté d'opinion. D'autre part, son avocat, de Sèze, usant du principe de légalité des peines – posé par l'article 7 de la *Déclaration des droits de l'Homme* –, « ne manque pas de souligner l'inadmissible anomalie de la nouvelle justice politique »<sup>341</sup>. L'antériorité des faits par rapport à la responsabilité ministérielle vient au secours des accusés, qui sont finalement acquittés<sup>342</sup>.

## SECTION II : L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SÉPARATION DES POUVOIRS

**158. Le travail constituant des comités.** La rédaction de la constitution occupe l'Assemblée nationale deux années durant. Après une première phase couvrant les mois de mai à octobre 1789, au cours de laquelle sont fixés les principes cardinaux, l'Assemblée poursuit ses travaux constitutionnels jusqu'au vote de la Constitution du 3 septembre 1791<sup>343</sup>. Dès le 6 juillet 1789 l'essentiel du travail constitutionnel est dévolu à un Comité de constitution. À partir de cette époque, les Constituants commencent à élaborer une constitution « au jour le jour »<sup>344</sup>. Elle est tout d'abord le fruit du travail d'un organe spécifique : un *Comité de révision*, « chargé de revoir, réunir et classer les articles (constitutionnels) »<sup>345</sup>. Le Chapelier indique que ce Comité est chargé de « faire le tri des textes déjà adoptés, de codifier et d'harmoniser les règles relevant de la constitution et “d'en faire un corps” »<sup>346</sup>. Quant au Comité de constitution, sa première grande entreprise est la rédaction de la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* votée

---

<sup>340</sup> Barentin, *Mémoire pour M. Barentin*, op. cit., p. 38 à 40.

<sup>341</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., 148.

<sup>342</sup> Robert Charvin, *Justice et politique. Évolution de leurs rapports*, Paris, LGDJ, 1968, p. 22.

<sup>343</sup> François Furet et Ran Halévi distinguent, à ce sujet, trois phases dans la rédaction de la constitution in François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 172.

<sup>344</sup> Jacques Dehaussy en réponse à l'intervention de Pierre-Yves Rudelle, « Le premier comité de constitution ou l'échec du projet monarchien », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Pratiati (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit., p. 88.

<sup>345</sup> Armand-Gaston Camus cité par André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit., p. 219.

<sup>346</sup> Pierre Bertholle, « La création du ministère à l'époque de la Révolution (1789-1799) », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur*, op. cit., p. 19.

le 26 août 1789<sup>347</sup>. Son article 16 proclame un principe déterminant pour l'établissement d'un nouveau pouvoir ministériel : celui de la séparation des pouvoirs. Par conséquent, le travail constituant consiste d'abord à séparer les pouvoirs<sup>348</sup>. Au nom du Comité de constitution, Dêmeunier, futur membre du club des Feuillants<sup>349</sup>, présente, le 7 mars 1791, un premier projet d'organisation du ministère<sup>350</sup>. Cependant, Bertrand Barère<sup>351</sup>, député des Hautes-Pyrénées, déclare immédiatement que le projet doit être ajourné, tant que celui-ci ne prévoit aucune disposition relative à la responsabilité, à « la nature de l'autorité qui sera confiée aux ministres pendant la vacance de l'Assemblée nationale »<sup>352</sup>, enfin à la possibilité de nommer au gouvernement des membres du corps législatif. Contesté seulement par Le Chapelier, l'ajournement est décrété. Dêmeunier présente, le 6 avril, un nouveau projet « avec des additions que l'Assemblée a paru désirer »<sup>353</sup>. De longs débats s'engagent au sein de l'Assemblée constituante, et la version définitive de cette loi d'organisation du ministère n'est fixée que le 27 avril, puis sanctionnée par le roi le 25 mai. Le décret s'organise autour de six parties : la première (constituée des deux premiers articles) relative à la composition du ministère<sup>354</sup>, la deuxième aux fonctions des ministres<sup>355</sup>, la troisième aux conseils<sup>356</sup>, la quatrième à la responsabilité<sup>357</sup>, la cinquième aux « dispositions relatives à la sûreté de l'Etat »<sup>358</sup>, la sixième aux traitements et retraites<sup>359</sup>. La loi des 27 avril-25 mai 1791 parachève les premières dispositions adoptées par les Constituants et tirées du principe de séparation des pouvoirs. Se trouvent d'ores et déjà fixés les rapports entre le ministère et l'Assemblée nationale (§ 1), tandis que la responsabilité politique des ministres n'est reconnue ni par la loi d'organisation du ministère ni par la Constitution, mais semble pourtant exister en pratique (§ 2).

<sup>347</sup> Voir Stéphane Rials, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, op. cit.

<sup>348</sup> Pierre Duclos, *La notion de Constitution dans l'œuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, p. 67.

<sup>349</sup> Édouard Tillet, « Modèle anglais et modèle américain », *RFHIP*, op. cit., p. 266.

<sup>350</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère, fait au nom du comité de constitution, par M. Dêmeunier, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale*, séance du 7 mars 1791, BnF, Le<sup>29</sup>-1332.

<sup>351</sup> Sur sa vision du pouvoir exécutif, voir Pierre Serna, « Barère, penseur et acteur d'un premier opportunisme républicain face au directoire exécutif », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2003, « Une révolution du pouvoir exécutif ? », p. 101 à 128.

<sup>352</sup> *AP*, t. 23, p. 726, séance du 7 mars 1791, Barère.

<sup>353</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère, avec des additions que l'Assemblée a paru désirer, présenté, au nom du Comité de Constitution, par M. Dêmeunier*, BnF, LE<sup>39</sup>-1333.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>358</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 18.



## **§ 1 : Les rapports entre l'Assemblée et les ministres**

**159.** Le principe de séparation des pouvoirs vise d'abord à protéger l'intégrité et l'indépendance de l'Assemblée nationale. La Constituante souhaite établir une frontière entre elle et les ministres afin d'anéantir leur potentielle influence sur les représentants de la nation (A). Dans le domaine budgétaire, elle écarte également toute possibilité pour les ministres de mener une politique indépendante puisqu'elle détermine seule toutes les dotations financières (B).

### **A) Le rejet de l'influence ministérielle**

**160.** La volonté d'éviter toute confusion entre les fonctions de parlementaire et de ministre débouche, d'une part, sur la proclamation d'un principe d'incompatibilité propre à empêcher l'entrée des députés au sein du Conseil (1), et d'autre part sur l'encadrement du droit d'entrée et de parole des ministres devant le corps législatif (2).

#### **1) L'incompatibilité des fonctions de ministre et de député**

**161. La proposition de choisir les ministres parmi les députés.** Mirabeau demande le 29 septembre 1789 si les ministres peuvent être choisis parmi les membres de l'Assemblée nationale<sup>360</sup>. Les députés, auréolés de la confiance du peuple, sont selon lui les citoyens qui méritent le plus la confiance du roi<sup>361</sup>. Les nominations, le 4 août, de La Tour-du-Pin au ministère de la Guerre<sup>362</sup>, de Lefranc de Pompignan à celui de la feuille des bénéfices

---

<sup>360</sup> *AP*, t. 9, p. 212, séance du 29 septembre 1789, Mirabeau.

<sup>361</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 717, séance du 7 novembre 1789, Mirabeau.

<sup>362</sup> Après une longue carrière militaire, Jean-Frédéric de La Tour-du-Pin Gouvernet, comte de Paulin (1727-1794), est élu député de la noblesse de Saintes aux États généraux, et fait très vite partie de la « minorité libérale » de la noblesse (Edna Hindie Lemay, *Dictionnaire des Constituants, 1789-1791*, Paris, Universitas, 1991, t. 2, p. 546). Appelé au ministère de la Guerre le 4 août 1789, il renonce à sa place de député le 28 du même mois (*AP*, t. 8, p. 507, séance du 28 août 1789). Démissionnaire après les attaques portées par la Commune de Paris en novembre 1790, il est condamné à mort le 9 floréal an II (28 juillet 1794) par le tribunal révolutionnaire (AD, GR 3Y 1114, Relevé de services, extrait des registres matricules et documents déposés au Ministère).

ecclésiastiques<sup>363</sup> et de Champion de Cicé comme garde des sceaux<sup>364</sup> constituent d'ailleurs un précédent remarquable, même si les trois députés devenus ministres ont abandonné leurs fonctions de représentants. Face à une conception rigide de la séparation des pouvoirs qui éloigne le corps législatif et le ministère et mène vers un « isolement des pouvoirs »<sup>365</sup>, Mirabeau défend une approche plus souple qui permettrait l'établissement d'une confiance réciproque. Certes, les débats constitutionnels n'étant pas à l'ordre du jour, le tribun considère que « le moment n'est pas encore venu d'examiner si les fonctions du ministère sont incompatibles avec les qualités de représentant de la nation »<sup>366</sup>. Pour l'heure, il privilégie la rédaction d'une « loi de police »<sup>367</sup> à l'établissement d'un « point de constitution »<sup>368</sup>. Toutefois, une bonne partie de l'Assemblée redoute l'ambition ministérielle de Mirabeau et s'oppose à sa motion. Vexé par les insinuations de ses adversaires, Mirabeau demande « de borner l'exclusion demandée à M. de Mirabeau »<sup>369</sup>. L'origine de l'incompatibilité des fonctions de représentant et de ministre se trouve donc dans la volonté politique d'empêcher l'accession de Mirabeau au

---

<sup>363</sup> Jean-Georges Lefranc de Pompignan (1715-1790), évêque du Puy-en-Velay, puis archevêque de Vienne, joue un rôle politique important depuis son élection comme président de l'Assemblée provinciale du Dauphiné le 1<sup>er</sup> septembre 1787 (Edna Hindie Lemay, *Dictionnaire des Constituants*, op. cit., t. 2, p. 571). Après un combat contre la philosophie des Lumières (Jean-Georges Lefranc de Pompignan, *Lettres à un évêque sur divers points de morale et de discipline, concernant l'épiscopat*, Discours préliminaire, contenant une Notice sur la Vie et les Ecrits de M. de Pompignan, Archevêque de Vienne, Tome premier, Paris, 1802, BnF, D-41223 (1) ; Jean-Georges Lefranc de Pompignan, *Mandemens de Monseigneur l'archevêque de Vienne, touchant l'Édition annoncée des Œuvres du sieur DE VOLTAIRE*, BnF, MICROFICHE M-22949 ; Jean-Georges Lefranc de Pompignan, *Mandemens de Monseigneur l'Archevêque et comte de Vienne, portant défense de lire dans son Diocèse les Œuvres de JEAN-JACQUES ROUSSEAU, l'Histoire politique & philosophique des établissemens & du commerce des Européens dans les deux Indes, par le Sieur RAINALD*, BnF, MICROFICHE M-22949), il prend la défense des revendications du tiers état et s'efforce à convaincre les membres du clergé de rejoindre ceux du tiers. En dépit de la suspension des nominations aux bénéfices, qui, à partir du 9 novembre 1789, rend caduque la fonction de ministre de la Feuille, Lefranc conserve une place de ministre sans portefeuille jusqu'à ce que son état de santé l'empêche de se rendre au Conseil du roi à partir d'août 1790 (Edna Hindie Lemay, *Dictionnaire des Constituants*, op. cit., t. 2, p. 571).

<sup>364</sup> Né en 1735 au sein d'une famille peu fortunée, Jérôme-Marie Champion de Cicé est évêque de Rodez, puis archevêque de Bordeaux en 1781. Membre des Assemblées de Notables réunies en 1787 et 1788, Il prend parti en faveur de Necker (Edna Hindie Lemay, *Dictionnaire des Constituants*, op. cit., t. 1, p. 193) et se fait ensuite remarquer à l'Assemblée nationale constituante, et plus précisément au sein du comité de constitution, en raison, notamment, de sa volonté d'établir une déclaration des droits de l'homme. Ses positions politiques lui valent de faire partie du Conseil dirigé par Necker, en la qualité de garde des sceaux, fonction qu'il conserve jusqu'à la mise en cause de l'ensemble des ministres au mois de novembre 1790. Champion de Cicé quitte ensuite la France jusqu'en 1802 et décède en août 1810. Voir aussi sa biographie : François Cadilhon, *L'honneur perdu de Monseigneur Champion de Cicé, Dieu, gloire, pouvoir et société à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Talence, Fédération historique du Sud-Ouest, 1996 ; ou encore Antoine de Baecque, « Champion de Cicé », in *DM*, p. 42.

<sup>365</sup> Voir notamment Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, nouvelle édition entièrement refondue, Paris, Dalloz, 1933, p. 146.

<sup>366</sup> *AP*, t. 9, p. 717, séance du 7 novembre 1789, Mirabeau.

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> *Ibid.*

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 718.

ministère<sup>370</sup>. Cependant, les Constituants font reposer leur décision sur une interprétation stricte du principe de séparation des pouvoirs.

**162. L'expression du principe de séparation dans le non « cumul des fonctions étatiques »**<sup>371</sup>. Selon les principes de Montesquieu, si « la puissance exécutrice était confiée à un certain nombre de personnes tirées du corps législatif, il n'y aurait plus de liberté, parce que les deux puissances seraient unies, les mêmes personnes ayant quelquefois, et pouvant toujours avoir part à l'une et à l'autre »<sup>372</sup>. Les Constituants décident d'abord qu'aucun « membre de l'Assemblée nationale ne pourra obtenir une place de ministre pendant la session de l'Assemblée nationale »<sup>373</sup>, puis renvoient le débat sur les autres propositions de Lanjuinais « à l'époque où l'éligibilité des ministres [...] sera discutée constitutionnellement »<sup>374</sup>. Parmi ces propositions, figure le prolongement de l'impossibilité de choisir un membre de l'Assemblée aux trois années suivant la législature<sup>375</sup>. Le 7 avril 1791, au cours des débats sur l'organisation du ministère, Robespierre revient sur cette proposition en portant le nombre d'années à quatre<sup>376</sup>. L'Assemblée adopte la mesure et déclare même qu'elle sera un « article constitutionnel »<sup>377</sup>. L'article 2, section IV, chapitre II, titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose ainsi que « les membres de l'Assemblée nationale actuelle & des législatures suivantes [...] ne pourront être promus au ministère, ni recevoir aucunes places, dons, pensions, traitemens ou commissions du pouvoir exécutif ou de ses agens, pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant deux ans après en avoir cessé l'exercice »<sup>378</sup>. Cette solution est l'aboutissement d'une séparation des pouvoirs conçue comme « une séparation personnelle qui implique que les membres d'un pouvoir ne doivent pas être nommés par un autre pouvoir ni être révocables par celui-ci »<sup>379</sup>. Une telle interprétation du principe de la séparation des pouvoirs empêche la mise en place d'un régime parlementaire<sup>380</sup>. En effet, la possibilité de

---

<sup>370</sup> Daniel Ligou, « Le concept de participation ministérielle à l'époque du ministère Roland, Dumouriez et l'opposition de Robespierre », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnacourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre, De la Nation artésienne à la République et aux Nations*, Actes du colloque d'Arras des 1, 2 et 3 avril 1993, Villeneuve d'Ascq, Centre d'Histoire de la Région du Nord et de l'Europe du Nord-Ouest, coll. « Histoire et littérature régionales », 1994, p. 168.

<sup>371</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 114.

<sup>372</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, op. cit., livre XI, ch. VI, t. 1, p. 299.

<sup>373</sup> AP, t. 9, p. 718, séance du 7 novembre 1789.

<sup>374</sup> Ibid.

<sup>375</sup> Ibid., t. 9, p. 716, séance du 7 novembre 1789, Lanjuinais.

<sup>376</sup> OMR, t. 7, p. 201, séance du 7 avril 1791, « Sur la nomination des membres de l'Assemblée au ministère ».

<sup>377</sup> AP, t. 24, p. 624.

<sup>378</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. II, sect. IV, art. 2.

<sup>379</sup> Isabelle Anselme, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution dans les débats de l'Assemblée législative (1791-1792)*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, p. 142.

<sup>380</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 274 ; Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 71.

nommer des députés au ministère est consubstantielle au régime parlementaire dans la mesure où elle touche « à sa base, le problème de la responsabilité politique du Cabinet »<sup>381</sup>. Les Constituants livrent une interprétation du principe de séparation des pouvoirs comme étant « une règle purement négative »<sup>382</sup>. L'interdiction de cumuler les fonctions suscite, par ailleurs, leur défiance vis-à-vis du droit d'entrée et de parole des ministres à l'Assemblée.

## 2) Les droits d'entrée et de parole des ministres

**163. La discussion sur l'admission des ministres à l'Assemblée.** Mirabeau évoque, au cours de la même séance du 29 septembre 1789, l'admission des ministres à l'Assemblée constituante, afin de satisfaire le « besoin du concours des lumières ministérielles »<sup>383</sup>. Pour le tribun, un ministre ne devrait être « qu'un simple individu au milieu de ses égaux »<sup>384</sup>, et sa présence au sein de l'Assemblée composerait « une partie de son intelligence »<sup>385</sup>. Il présente la motion suivante le 6 novembre 1789 : « les ministres de Sa Majesté seront invités à venir prendre dans l'Assemblée voix consultative, jusqu'à ce que la Constitution ait fixé les règles qui seront suivies à leur égard »<sup>386</sup>. Mirabeau s'inspire du modèle britannique : depuis que le Parlement anglais existe, rappelle-t-il, l'exclusion des ministres n'a jamais été envisagée<sup>387</sup>. Ce système permettrait la mise en place d'une séparation de pouvoirs qui coopèrent malgré tout entre eux :

« Il n'y a pas un membre de l'Assemblée qui ne puisse les interroger. Le ministre ne peut pas éviter de répondre. On lui parle tour à tour ; toute question est officielle, elle a toute l'Assemblée pour témoin ; les évasions, les équivoques sont jugées à l'instant par un grand nombre d'hommes qui ont le droit de provoquer des réponses plus exactes : et si le ministre trahit la vérité, il ne peut éviter de se voir poursuivi sur les mots mêmes dont il s'est servi dans ses réponses<sup>388</sup>. »

**164. La crainte de l'influence ministérielle au sein de l'Assemblée.** Les Constituants redoutent que les ministres puissent « acquérir de l'influence dans une assemblée »<sup>389</sup>. Cette inquiétude transparaît au cours des séances des 6 et 7 novembre 1789. Le député Blin déclare que les ministres consultés jouiraient, au moment de l'élaboration des lois, d'un veto plus

---

<sup>381</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, op. cit., p. 59.

<sup>382</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 120.

<sup>383</sup> AP, t. 9, p. 212, séance du 29 septembre 1789, Mirabeau.

<sup>384</sup> *Ibid.*

<sup>385</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 84.

<sup>386</sup> AP, t. 9, p. 711, séance du 6 novembre 1789, Mirabeau.

<sup>387</sup> *Ibid.*, p. 710.

<sup>388</sup> *Ibid.*

<sup>389</sup> Lucien R. Durand, *Le droit d'entrée et de parole du gouvernement aux Assemblées Constituantes et Législatives en France, depuis 1789*, Paris, A. Chevalier-Marescq & Cie, 1903, p. 10-11.

étendu que celui du roi, puisqu'ils auraient la « faculté de faire passer les mauvaises, de modifier les autres à leur convenance, de rejeter tous les projets dont l'exécution dérangerait leurs habitudes, et d'opposer milles objections, milles difficultés aux règlements qui resserreraient le compas de leur autorité »<sup>390</sup>. Il y aurait une usurpation de la fonction législative, et par conséquent une violation du principe de séparation des pouvoirs. Blin conclut son discours en rappelant à ses homologues : « Nos commettants nous ont envoyés pour faire une constitution qui devienne un rempart contre les atteintes du despotisme ministériel, et non une constitution qui mette à couvert, protège ou favorise l'ambition des ministres »<sup>391</sup>. L'admission des ministres est perçue par de nombreux députés, tels que Montlosier, comme « un projet aussi vicieux en principe que dangereux dans ses conséquences et pernicieux dans ses effets »<sup>392</sup>. Mirabeau affirme pourtant que rien ne prouve que l'influence des ministres deviendrait plus importante par leur seule présence à l'Assemblée. Au contraire, il n'est pas de lieu moins approprié aux mensonges et à la trahison des intérêts du peuple<sup>393</sup>. Le « despotisme ministériel » ne pourrait s'imposer en présence d'une Assemblée nationale permanente<sup>394</sup>. Or, le vicomte de Noailles réplique que l'exemple anglais prouve suffisamment qu'un « ministre au parlement s'entoure d'une armée à ses gages, il distribue les postes »<sup>395</sup> ; tandis que Blin ajoute que la majorité corrompue, une « majorité ministérielle »<sup>396</sup>, ne se dissimule même plus au sein des Communes anglaises. L'argument de la corruption décide l'Assemblée constituante à restreindre le droit de parole des ministres au sein du corps législatif<sup>397</sup>.

**165. Distinguer la voix consultative et la voix délibérative.** Le droit de parole des ministres au sein d'une Assemblée peut correspondre à deux réalités différentes. Dans un sens restrictif, le ministre est simplement appelé à éclairer l'Assemblée sur un point particulier de son administration. Dans un sens plus libéral, le ministre peut faire connaître son avis sur les délibérations en cours. Avec une voix consultative, le ministre délivre un rapport comme un simple *agent administratif*. Avec une voix délibérative, il participe à la formation de la loi et s'apparente à un *gouvernant*. Si Mirabeau se limite à accorder une voix consultative aux ministres, Duquesnoy n'hésiterait pas à leur octroyer une voix délibérative<sup>398</sup>. Mais pour

---

<sup>390</sup> AP, t. 9, p. 713, Blin.

<sup>391</sup> *Ibid.*

<sup>392</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 715, séance du 7 novembre 1789, Montlosier.

<sup>393</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 710, séance du 6 novembre 1789, Mirabeau.

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> *Ibid.*, p. 714, Noailles.

<sup>396</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 716, Blin.

<sup>397</sup> Henri Simonnet, *Le gouvernement parlementaire et l'assemblée constituante de 1789*, op. cit., p. 81.

<sup>398</sup> AP, t. 9, p. 711, séance du 6 novembre 1789, Duquesnoy.

Montlosier, la distinction entre voix consultative et voix délibérative ne peut s'imposer dans la pratique : « Accorder à des ministres voix consultative, n'est-ce pas tout leur accorder ? »<sup>399</sup>, demande-t-il. Les ministres pourraient troubler le pouvoir législatif par « leur fausse lumière »<sup>400</sup>. Robespierre déclare même, en 1791, que, si les ministres demeurent dépourvus du droit de vote, la voix consultative, tout comme « le droit de développer, de défendre une opinion dans l'Assemblée donne la faculté d'attirer plusieurs suffrages »<sup>401</sup>. En outre, les ministres pourraient exercer leur influence sur les débats constitutionnels de l'Assemblée<sup>402</sup>. À cette époque, les ministres, comme le déclare Briois-Beaumetz, doivent être regardés comme inexistantes par « le corps constituant qui avait fait disparaître toutes les autorités qui n'étaient pas organisées »<sup>403</sup>. Enfin, Blin et Montlosier dénoncent l'inutilité de l'admission des ministres, puisqu'ils peuvent directement conférer avec les comités de l'Assemblée<sup>404</sup>. À l'intérieur des comités, la voix des ministres a certainement un caractère consultatif si elle n'est destinée qu'à alimenter des rapports, et ne peut avoir un caractère délibératif dans la mesure où les propositions de décrets ne sont soumises qu'aux voix de l'Assemblée nationale.

**166. « Mander » les ministres.** Le 20 octobre 1789, l'Assemblée exige des explications sur l'inexécution des décrets du 4 août. Elle débat alors sur le terme le plus approprié pour requérir la présence des ministres : doit-elle les *inviter*, les *appeler* ou les *mander*<sup>405</sup> ? L'Assemblée se prononce en faveur de *mander*<sup>406</sup>. Ce vocable donne un caractère plus coercitif à l'exigence de l'Assemblée. *Mander* évoque le *mandement*, c'est-à-dire « l'ordre de la part d'une personne qui a autorité et juridiction »<sup>407</sup>. Les ministres ne peuvent esquiver la convocation du corps législatif. L'Assemblée s'octroie ainsi le droit de questionner et d'interpeller des ministres qui ne peuvent refuser de répondre et de donner tous les éclaircissements demandés<sup>408</sup>. En dépit des premières hésitations sur leur droit d'entrée, les ministres mandés à la barre de l'Assemblée sont « épiés, harcelés, réprimandés »<sup>409</sup>.

<sup>399</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 715, séance du 7 novembre 1789, Montlosier.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 716.

<sup>401</sup> OMR t. 7, p. 635, séance du 15 août 1791, « Sur la révision de la Constitution (suite) ».

<sup>402</sup> Lucien R. Durand, *Le droit d'entrée et de parole*, op. cit., p. 14.

<sup>403</sup> AP, t. 29, p. 448, séance du 15 août 1791, Briois-Beaumetz.

<sup>404</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 712, séance du 6 novembre 1789, Blin ; *Ibid.*, t. 9, p. 716, séance du 7 novembre 1789, Montlosier.

<sup>405</sup> Lucien R. Durand, *Le droit d'entrée et de parole*, op. cit., p. 20.

<sup>406</sup> AP, t. 9, p. 469, séance du 20 octobre 1789.

<sup>407</sup> Jean-François Féraud, *Dictionnaire critique de la langue française*, op. cit., « Mandement », t. 2, p. 600.

<sup>408</sup> Joseph Dubuc, *La Question et l'interpellation*, op. cit., p. 28.

<sup>409</sup> Charles Zorgbibe, *Histoire politique et constitutionnelle de la France*, Paris, Ellipses Éditions, 2002, p. 29.

**167. La consécration constitutionnelle du droit d'entrée et de parole des ministres.** Peu à peu, l'Assemblée entrevoit les bénéfices d'une « collaboration des pouvoirs »<sup>410</sup>. Une majorité de députés ne voient plus d'inconvénients à l'admission des ministres au sein d'une Assemblée législative, comme ils redoutaient auparavant leur influence sur les travaux constitutionnels. La Constituante renonce à établir une stricte séparation matérielle, « qui interdit tout contact, relation ou communication entre pouvoirs »<sup>411</sup>. Lors de la séance du 15 août 1791 relative aux débats constitutants, Thouret présente, au nom des Comités de constitution et de révision, un article relatif au droit d'entrée et de parole des ministres. En vertu de cet article, les ministres seront entendus relativement aux « objets sur lesquels ils demanderont à l'être »<sup>412</sup>. Pour autant, Robespierre considère toujours que ce droit tend « à dénaturer les premiers principes de la Constitution »<sup>413</sup>, c'est-à-dire le principe de séparation des pouvoirs<sup>414</sup>. Le député d'Arras considère que « d'après cet article, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont confondus »<sup>415</sup>. Tout en reconnaissant l'utilité de l'entrée des ministres, Barère relève, en outre, que l'étendue de la proposition de Thouret leur offre la faculté de s'immiscer dans toute discussion de nature législative tenue par l'Assemblée<sup>416</sup>. Barère défend une vision plus coercitive, suivant laquelle les ministres ne prennent la parole que lorsqu'ils sont « requis de donner des éclaircissements »<sup>417</sup>. Lanjuinais avance, en d'autres termes, qu'ils « ne doivent avoir d'entrée dans l'Assemblée et de place marquée que lorsqu'ils y seront appelés »<sup>418</sup>. L'opposition des Constituants se cristallise essentiellement sur la question de reconnaître l'initiative pour les ministres de demander la parole relativement à leur administration<sup>419</sup>. Camus entrouvre une troisième possibilité en défendant le principe que les ministres puissent demander à être entendus, mais à la condition que l'Assemblée ait le droit de leur accorder ou de leur refuser la parole<sup>420</sup>. Cependant, Barnave dénonce les risques de cabales d'une partie de l'Assemblée pour empêcher un ministre de s'exprimer, ou même pour interrompre un discours

<sup>410</sup> Alphonse Vigne, *Ministres et Assemblées délibérantes, Leurs rapports de 1789 à 1830 au point de vue de l'origine du droit de question et du droit d'interpellation en France*, Aix-en-Provence, Imprimerie Lith. P. Pourcel, 1909, p. 37.

<sup>411</sup> Isabelle Anselme, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution*, op. cit., p. 142.

<sup>412</sup> AP, t. 29, p. 445, séance du 15 août 1791, Thouret.

<sup>413</sup> OMR, t. 7, p. 634, séance du 15 août 1791, « Sur la révision de la Constitution (suite) ».

<sup>414</sup> Éric Zade, « Robespierre et la fonction ministérielle », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnaucourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre*, op. cit., p. 178.

<sup>415</sup> OMR, t. 7, p. 634, séance du 15 août 1791, « Sur la révision de la Constitution (suite) ».

<sup>416</sup> AP, t. 29, p. 446, Barère.

<sup>417</sup> Ibid.

<sup>418</sup> Ibid., Lanjuinais.

<sup>419</sup> Ibid., p. 447, Rewbell.

<sup>420</sup> Ibid., p. 447, Camus.

qui lui déplairait<sup>421</sup>. L'amendement proposé par Camus déséquilibrerait les rapports entre la majorité du corps législatif et les ministres qui lui déplairaient. L'Assemblée rejette alors les dispositions tendant à établir sa domination absolue sur les ministres et privilégie l'instauration d'une communication plus libre. L'article 10 de la section de la Constitution relative aux relations entre le roi et le corps législatif dispose que

« les ministres du Roi auront entrée dans l'Assemblée nationale législative ; ils y auront une place marquée ; ils seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis pour donner des éclaircissements. Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration, quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole<sup>422</sup>. »

**168. Un droit retourné contre les ministres.** Dès le 7 novembre 1789, Blin prévient que l'admission des ministres n'ouvre qu'une alternative : « Il faut, ou que les ministres dirigent l'Assemblée, ou qu'ils cèdent à l'Assemblée : dans le premier cas nulle liberté ; dans le second avilissement du pouvoir exécutif »<sup>423</sup>. La supériorité hiérarchique acquise par le pouvoir législatif ne peut conduire qu'au second cas. Les droits d'entrée et de parole des ministres deviennent des instruments pour restreindre leur pouvoir<sup>424</sup>. Sous l'Assemblée législative, le rôle des ministres est d'abord exclusivement *consultatif*<sup>425</sup>. La nouvelle Assemblée rejette tout autant que la Constituante une quelconque influence des ministres dans ses délibérations. En réalité, ils ne se présentent devant l'Assemblée législative « qu'*en posture d'accusés* »<sup>426</sup>. Cette situation est rendue possible par l'obligation qui pèse sur eux de rendre compte de leur administration. Cette obligation procède, en théorie, du régime parlementaire, alors que dans un régime mettant en place un pouvoir personnel, les ministres ne rendent compte de leur administration qu'au souverain et n'ont pas de droit d'entrée et de parole au sein de l'Assemblée<sup>427</sup>. La constitution en cours d'élaboration apparaît à cet égard comme celle d'un régime hybride.

## **B) La dépendance financière du ministère**

**169.** La supériorité hiérarchique du pouvoir législatif se manifeste encore dans ses rapports financiers avec les ministres. Ces derniers sont dépendants du pouvoir législatif aussi bien pour

---

<sup>421</sup> *Ibid.*, p. 450, Barnave.

<sup>422</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. III, sect. IV, art. 10.

<sup>423</sup> *AP*, t. 9, p. 716, séance du 7 novembre 1789, Blin.

<sup>424</sup> Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State*, *op. cit.*, p.15.

<sup>425</sup> Alphonse Vigne, *Ministres et Assemblées délibérantes*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>426</sup> Daniel Amson, *Histoire constitutionnelle française*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>427</sup> Jean Collas, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 38-39.



la détermination de leurs traitements personnels (1) que pour obtenir les dotations budgétaires nécessaires à leurs départements (2).

### 1) La détermination du traitement des ministres

**170. L'exclusion des ministres de la liste civile.** En vertu d'un décret du 7 octobre 1789, les fonctionnaires français sont rémunérés par l'intermédiaire de la liste civile, laquelle correspond à une somme octroyée annuellement au roi par le corps législatif<sup>428</sup>. Inspirée de la *civil list* existant depuis 1660 en Angleterre<sup>429</sup>, l'institution de la liste civile est une conséquence du principe de séparation des pouvoirs<sup>430</sup>, d'autant plus que le corps législatif est dorénavant maître du budget de l'État. Mirabeau défend l'établissement de ce système dans la monarchie constitutionnelle française<sup>431</sup>. Conformément à sa proposition, le décret voté le 7 octobre 1789 prévoit que chaque législature votera les sommes destinées à cette liste civile<sup>432</sup>. Toutefois, l'Assemblée adopte le 2 janvier 1790 une proposition de Duport, selon laquelle le roi sera invité à fixer la somme nécessaire à ses dépenses personnelles et familiales<sup>433</sup>. Une députation est donc envoyée au roi pour connaître ses exigences<sup>434</sup>. Il ressort de ces discussions que les dépenses envisagées ne concernent nullement le traitement des agents du pouvoir exécutif. Consulté une nouvelle fois au début du mois de juin, le roi ne mentionne aucunement la rémunération des ministres<sup>435</sup>. Pourtant, la *civil list* du roi d'Angleterre comprend le traitement des ministres<sup>436</sup>. En France, la liste civile ne sert *a priori* qu'au paiement des dépenses des menus plaisirs du roi, celles de sa maison et celles des maisons de ses enfants et de ses tantes<sup>437</sup>. Toutes ces dépenses sont de nature domestique. Pour cette raison, le paiement des ministres ne saurait être effectué à partir de cette somme.

**171. La fixation des traitements.** L'absence de prise en charge du traitement des ministres par le pouvoir exécutif favorise l'ascendant de l'Assemblée. Par un décret du 5 juin 1790, elle

---

<sup>428</sup> Damien Salles, « Un impensé constitutionnel révolutionnaire. L'exemple de la liste civile », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 238.

<sup>429</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>430</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>431</sup> *AP*, t. 9, p. 380-381, séance du 7 octobre 1789, Mirabeau.

<sup>432</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 120, « Décret sur l'uniformité des Contributions, ainsi que sur le temps de leur durée », 7 octobre 1789.

<sup>433</sup> *AP*, t. 11, p. 62, séance du 2 janvier 1790, Duport.

<sup>434</sup> *Ibid.*, t. 11, p. 68, séance du 4 janvier 1790.

<sup>435</sup> *Ibid.*, t. 16, p. 158, séance du 9 juin 1790, Lettre du roi au Président de l'Assemblée.

<sup>436</sup> Damien Salles, « Un impensé constitutionnel révolutionnaire. L'exemple de la liste civile », *CPHD*, *op. cit.*, p. 243.

<sup>437</sup> *AP*, t. 11, p. 62, séance du 2 janvier 1790, Duport.

établit provisoirement le traitement des ministres de la manière suivante : le garde des sceaux (ou chancelier), le contrôleur général des finances, les trois secrétaires d'État de la Maison du roi, de la Guerre et de la Marine percevront 100 000 livres chacun, tandis que le secrétaire d'État des Affaires étrangères bénéficiera d'une rémunération de 180 000 livres<sup>438</sup>. Quant aux éventuels ministres sans portefeuille et aux personnes appelées par le roi au Conseil, une somme de 80 000 livres leur sera collectivement allouée<sup>439</sup>. Le traitement du ministre de la Feuille est possiblement inclus dans cette somme. Le vote de ce décret marque concrètement une diminution des traitements, qui, auparavant, étaient de 180 000 livres pour les secrétaires d'État de la Maison du roi, de la Marine, de la Guerre, des Finances et des Affaires étrangères, 135 000 livres pour le garde des sceaux, 120 000 livres pour le chancelier et 20 000 livres pour les ministres sans portefeuille<sup>440</sup>. En 1791, le Comité de constitution fixe définitivement le montant des traitements. L'article 42 du projet prévoit que chaque ministre percevra un traitement s'élevant à 100 000 livres par an, à l'exception de celui en charge des affaires étrangères qui en recevra 150 000<sup>441</sup>. Après la demande de Buzot concernant le paiement éventuel par la liste civile, les députés précisent que les versements seront réalisés par le Trésor public<sup>442</sup>. Robespierre propose néanmoins d'encourager les mesures d'économie et de fixer un traitement de 50 000 livres<sup>443</sup>. Prieur estime aussi que ce traitement si important ne suffira pas à acheter la vertu des ministres, car, dit-il, « la table d'un ministre est un foyer de corruption »<sup>444</sup>. Rewbell ajoute par ailleurs que la suppression des brevets de retenue justifie une diminution des traitements<sup>445</sup>. L'Assemblée décide cependant d'adopter les montants proposés par le Comité, tandis que « les intérêts du montant du brevet de retenue seront déduits de cette somme, s'ils se sont trouvés compris dans le traitement qui leur a été payé pour l'année 1790 »<sup>446</sup>.

**172. Le rejet des pensions de retraite.** Comme le révèle un état nominatif des pensions publié par le Comité des pensions, nombre d'anciens ministres de Louis XV et de Louis XVI en ont perçu, depuis leur retraite, une ou plusieurs pour un montant qui s'élève entre 20 000 et 91 729 livres<sup>447</sup>. La divulgation de l'importance des sommes accordées aux anciens ministres,

<sup>438</sup> Coll. Baudouin, vol. 3, p. 27, « Décret pour le traitement des Ministres & du Conseil », 5 juin 1790.

<sup>439</sup> Ibid.

<sup>440</sup> Charles Gomel, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, Wetteren, Moneta, 2009, t. 2, p. 90.

<sup>441</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 18, art. 42.

<sup>442</sup> AP, t. 24, p. 705, séance du 11 avril 1791, Proposition de Dèmeunier adoptée par l'Assemblée.

<sup>443</sup> OMR, t. 7, p. 229, séance du 11 avril 1791, « Sur le projet d'organisation du ministère (suite) ».

<sup>444</sup> AP, t. 24, p. 703, Prieur.

<sup>445</sup> Ibid., p. 705, Rewbell.

<sup>446</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 276, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 34, al. 3.

<sup>447</sup> Charles Gomel, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, op. cit., t. 2, p. 18. Sont concernés Amelot, Bertin, Brienne, Breteuil, Calonne, Joly de Fleury, Laverdy, Machault, Maynon d'Inva, Miroménil, Montbarey,

ainsi qu'à un grand nombre de courtisans, de généraux, d'anciens lieutenants, etc., apporte la preuve de la « gravité des abus [...] en matière de pensions »<sup>448</sup>. Malgré tout, la retraite des ministres est également prévue dans le projet du Comité de constitution, son article 43 disposant qu'ils « auront en retraite une pension de 2 000 livres pour chacune des années qu'ils auront exercé leurs fonctions »<sup>449</sup>, sans qu'elle puisse toutefois excéder 12 000 livres par an. Robespierre intervient une nouvelle fois pour dénoncer ce privilège des ministres qui n'est reconnu à aucun autre fonctionnaire<sup>450</sup>. De même, l'auteur de l'*Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux*, jugeait déjà avant la réunion des États que ces pensions surchargent inutilement les dépenses publiques<sup>451</sup>. C'est une prise de position constante au sein des cahiers de doléances, qui se prononcent quelquefois pour « la cessation de l'usage qui faisait allouer de grosses pensions aux ministres sortant de charge »<sup>452</sup>. L'Assemblée estime donc qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur cet article qui ne figurera pas dans le décret soumis à la sanction du roi<sup>453</sup>.

**173. Le paiement des employés des départements ministériels.** L'Assemblée souhaite imposer des restrictions financières dans les départements ministériels. Le décret sur la contribution publique du 6 octobre 1789 affiche d'emblée l'ambition de réduire les dépenses ministérielles de 35 814 000 livres, dont vingt millions pour le département de la Guerre, un million pour les Affaires étrangères, huit millions pour la Maison du roi, six millions pour les pensions et 814 000 relativement aux haras<sup>454</sup>. Suivant un rapport du Comité des finances, un décret du 7 août 1790 dispose que « les dépenses de la Chancellerie sont fixées à la somme de 48,000 liv. »<sup>455</sup>, celles de l'Intérieur sont de 90 000 livres, celles de l'administration générale des Finances de 650 000 livres. La distribution de ces sommes à l'intérieur des départements incombe aux ministres, qui ont ensuite l'obligation de remettre au Comité des finances un « état motivé »<sup>456</sup>. Ces dispositions particulières correspondent en réalité à une pratique généralisée par l'Assemblée constituante en matière de dotations budgétaires.

---

Monteynard, Puységur, Saint-Priest et Sartine, pour des sommes allant de 20 000 livres à 91 729 livres (pour Breteuil).

<sup>448</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 20.

<sup>449</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, *op. cit.*, p. 18, art. 43.

<sup>450</sup> *OMR*, t. 7, p. 233, séance du 13 avril 1791, « Sur le projet d'organisation du ministère (suite) ».

<sup>451</sup> Desmulins, *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>452</sup> Charles Gomel, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, *op. cit.*, t. 1, p. 68.

<sup>453</sup> *AP*, t. 25, p. 15.

<sup>454</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 106, « Décret sur la contribution publique », 6 octobre 1789.

<sup>455</sup> *Ibid.*, vol. 5, p. 45, « Décret qui fixe les réductions à opérer dans les départemens des Ministres », 7 août 1790.

<sup>456</sup> *Ibid.*

## 2) Les dotations budgétaires

**174. L'emploi prédéterminé des fonds.** L'idée de responsabilité ministérielle accompagne régulièrement dans les cahiers de doléances la volonté d'empêcher les ministres de réaliser quelque dépense que ce soit sans l'autorisation préalable des États généraux<sup>457</sup>. Aucune mesure constitutionnelle ne détermine *a priori* les sommes qui seront allouées à chaque ministre. Elles seront donc accordées par des décrets *ad hoc* du corps législatif. Par exemple, le 7 avril 1790, l'Assemblée adopte deux décrets pour autoriser les ministres à effectuer des dépenses. Un premier décret autorise les ministres de la Guerre et de la Marine « à faire payer, comme dépenses courantes, aux entrepreneurs du génie & de l'artillerie, les sommes qui leurs sont dues pour les ouvrages commandés en 1787, 1788, 1789, & qui n'ont été achevés ou reçus qu'en 1790 »<sup>458</sup>, et les rappelle à l'exécution du décret du 22 janvier 1790<sup>459</sup>. Un second décret autorise le ministre de la Guerre à payer quatre mois d'appointement aux officiers et bas-officiers des gardes françaises, « non employés dans d'autres corps »<sup>460</sup>. Pareillement, un décret du 6 décembre 1790 accorde provisoirement des fonds pour le ministère de la Marine. Chaque dépense est calculée, avec toute la précision qu'il est possible d'avoir, par le Comité de marine. Le pouvoir législatif décide ainsi de l'affectation d'une somme globale de 3 321 993 livres et 17 sous pour sept postes de dépenses divers, tels que le paiement de l'armement ou l'augmentation de la solde des troupes, etc<sup>461</sup>. À partir de ces exemples, il apparaît que les crédits accordés aux ministres correspondent à des dépenses prédéterminées par l'Assemblée. Le corps législatif *décide* les dépenses et les ministres les *exécutent*. Le Comité de constitution souhaite d'ailleurs maintenir un contrôle absolu du corps législatif sur les dépenses des ministres. Il propose, dans le projet présenté le 6 avril 1791, l'article suivant : « Soit que la législature ait accordé ou non un vote de crédit, et quelle que soit l'urgence des circonstances, aucun ministre ne pourra, en l'absence du Corps législatif, ordonner, dans son département, des dépenses extraordinaires, sans avoir demandé et obtenu l'approbation du conseil intime »<sup>462</sup>.

**175. L'obligation de présenter un état anticipé des dépenses.** Briois-Beaumetz considère que l'article est trop permissif : « Je ne crois pas – dit-il – qu'il faille permettre aux ministres,

---

<sup>457</sup> Charles Gomel, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, op. cit., t. 1, p. 65.

<sup>458</sup> Coll. Baudouin, vol. 2, p. 258, « Décret sur le paiement de quelques dépenses de la guerre & de la marine », 7 avril 1790.

<sup>459</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>460</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 259, « Décret concernant le payement à faire aux officiers & bas-officiers des gardes-françaises », 7 avril 1790.

<sup>461</sup> *Ibid.*, vol. 9, p. 83-84, « Décret qui accorde provisoirement différentes sommes pour le paiement des Dépenses de la Marine », 6 décembre 1790.

<sup>462</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 15, art. 30.

même sous leur responsabilité, de créer des dépenses extraordinaires, sauf à signer ces demandes en dépenses »<sup>463</sup>. D'une part le « vote de crédit »<sup>464</sup> n'est pas défini par la constitution, d'autre part la responsabilité n'annule pas les dépenses déjà réalisées. Il suggère

« qu'il soit décrété, qu'au commencement de chaque année, les ministres formeront un état des époques auxquelles ils auront besoin de la délivrance des fonds décrétés pour leurs départements ; que cet état sera communiqué aux commissaires de la trésorerie, qui feront leurs observations, et que cet état, ainsi vu et communiqué par les commissaires de la trésorerie, sera présenté à l'Assemblée nationale, qui le fixera par un décret, en sorte que rien ne puisse être innové, non seulement à la dépense, mais à l'époque de la remise des fonds, sans un décret exprès du Corps législatif<sup>465</sup>. »

L'Assemblée adopte une nouvelle rédaction reprenant l'idée de contraindre les ministres et tous les ordonnateurs publics de remettre « aux commissaires de la trésorerie, un état de leurs dépenses respectives, et des époques auxquelles elles doivent être payées »<sup>466</sup>. L'article 26 de la loi définitive dispose qu'au « commencement de l'année, chaque ministre sera tenu de dresser un état de distribution par mois, des fonds destinés à son département, et de communiquer cet état au comité de trésorerie, qui le présentera au Corps législatif avec ses observations »<sup>467</sup>.

**176. La reddition d'un état des dépenses effectuées.** L'article suivant aborde l'obligation pour les ministres de « rendre compte des sommes qui leur auront été allouées »<sup>468</sup>. Cette mesure est adoptée sans difficulté. Les ministres sont ainsi comptables de la gestion des dépenses publiques réalisées par leur département. Cette obligation acquiert une valeur constitutionnelle. L'article 7, section IV, chapitre II, titre III de la Constitution dispose que « les ministres sont tenus de présenter chaque année, au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étoient destinées, & d'indiquer les abus qui auroient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement »<sup>469</sup>. Une exception demeure cependant en faveur du ministre des Affaires étrangères. Alors qu'un décret du 5 juin 1790 accorde une somme de 6 700 000 livres au ministre des Affaires étrangères pour l'année 1791, son article 2 déroge à l'obligation de rendre un état précis des dépenses. Le ministre rendra compte de ses dépenses, mais ne seront pas comprises dans cet ensemble les « dépenses secrètes qui seront confiées à la surveillance du Roi & à la probité du Ministre »<sup>470</sup>. Les Constituants s'efforcent ainsi de préserver le secret de

---

<sup>463</sup> AP, t. 24, p. 628, séance du 7 avril 1791, Briois-Beaumetz.

<sup>464</sup> Ibid.

<sup>465</sup> Ibid.

<sup>466</sup> Ibid., p. 629, Dèmeunier.

<sup>467</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 274, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 26.

<sup>468</sup> AP, t. 24, p. 629, Dèmeunier.

<sup>469</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. II, sect. IV, art. 7.

<sup>470</sup> Coll. Baudouin, vol. 3, p. 27, « Décret sur la dépense des affaires étrangères », 5 juin 1790, art. 2.

l'activité diplomatique qui, jusqu'en 1790, est exclusivement exercé par le pouvoir exécutif. Cette reddition d'un état des dépenses est une première facette de la responsabilité endossée par les ministres.

## **§ 2 : Les instruments de la responsabilité ministérielle**

**177. Les premières ébauches de la responsabilité.** Le premier Comité de constitution, dominé par les Monarchiens, propose dès le 27 juillet 1789 d'établir une responsabilité des ministres pour « toutes les infractions qu'ils commettent envers les lois, quels que soient les ordres qu'ils aient reçus »<sup>471</sup>, après les poursuites effectuées par les représentants de la nation. Malgré le rapide échec du projet monarchien, les Constituants conservent des vues similaires sur la responsabilité ministérielle et l'équilibre des pouvoirs. Selon les mots de Clermont-Tonnerre, la balance des pouvoirs est établie grâce à « la responsabilité des agents du pouvoir exécutif »<sup>472</sup>. Le décret adopté le 29 septembre 1789 dispose que « les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif, sont responsables de l'emploi des fonds de leur département, ainsi que de toutes les infractions qu'ils pourront commettre envers les lois »<sup>473</sup>. Toutefois, la mise en jeu de la responsabilité pénale d'un ministre relève essentiellement de l'appréciation du corps législatif (A). En revanche, l'Assemblée constituante rejette « la responsabilité gouvernementale au nom du principe de la séparation des pouvoirs »<sup>474</sup>. Mais si les Constituants n'admettent pas l'existence d'une responsabilité politique, elle apparaît tout de même à travers le pouvoir de faire des adresses au roi (B).

### **A) Une responsabilité pénale soumise à l'appréciation du pouvoir législatif**

**178.** L'Assemblée possède une véritable mainmise sur la procédure d'accusation d'un ministre, non seulement en raison de son implication directe ou indirecte dans les faits générateurs de la responsabilité (1), mais surtout grâce à son droit exclusif de décréter l'accusation des ministres (2).

---

<sup>471</sup> AP, t. 8, p. 286, séance du 27 juillet 1789, Mounier. Il s'agit de l'article 7, chapitre 2 du « projet contenant les premiers articles de la constitution ».

<sup>472</sup> Ibid., t. 8, p. 574, séance du 4 septembre 1789, Clermont-Tonnerre.

<sup>473</sup> Ibid., t. 9, p. 212, séance du 29 septembre 1789.

<sup>474</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p. 114.

## 1) Les faits générateurs de la responsabilité pénale

**179. La reddition de compte.** L'article 15 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* pose un principe fondamental : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »<sup>475</sup>. Comme tous les fonctionnaires, les ministres sont soumis à une obligation de rendre compte, notamment des dépenses réalisées. Certes, Dêmeunier indique à l'Assemblée que la comptabilité et la responsabilité sont deux notions distinctes<sup>476</sup>, la confusion s'opère pourtant dans la section relative à la responsabilité dans la loi des 27 avril-25 mai 1791. En vertu de l'article 29, les ministres sont pénalement responsables de « tout emploi de fonds publics sans un Décret du Corps législatif, & de toutes dissipations des deniers publics qu'ils auroient faites ou favorisées »<sup>477</sup>. La Constitution du 3 septembre 1791 ne manque pas de rappeler également cet élément générateur de la responsabilité des ministres<sup>478</sup>. Un tel contrôle résulte nécessairement de la supériorité hiérarchique de l'Assemblée laquelle implique le contrôle de « toute l'activité du gouvernement »<sup>479</sup>. Casaux considère même que la responsabilité des ministres dans ce domaine procède du droit de consentir à l'impôt reconnu à la nation<sup>480</sup>. Les agents du pouvoir exécutif sont les mandataires chargés de réaliser des dépenses prédéterminées par la représentation nationale. Vida Azimi estime qu'il s'agit d'une responsabilité financière placée « à mi-chemin entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale »<sup>481</sup>. Elle se révèle aussi être politique dans la mesure où le détournement ou le mauvais emploi des fonds mis à la disposition des ministres pour une finalité prédéterminée porte atteinte à la décision souveraine de l'Assemblée. Une telle extorsion est un empiètement sur le pouvoir de l'Assemblée. En vertu de ses prérogatives budgétaires, le corps législatif possède donc un « droit de contrôle sur l'emploi fait par les divers ministères des subsides qui leur ont été législativement alloués »<sup>482</sup>. L'obligation de rendre des comptes peut aussi bien déboucher sur une responsabilité civile que sur une responsabilité pénale qui, en réalité, concerne un fait principalement politique : la gestion des deniers publics. Par ailleurs, même la destitution ou la démission ne délie pas un ministre de son obligation de rendre compte. Afin d'éviter une fuite des ministres, Bouche propose qu'aucun ministre « ne pourra s'éloigner du lieu des séances du

---

<sup>475</sup> *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*, art. 15.

<sup>476</sup> *AP*, t. 24, p. 627, séance du 7 avril 1791, Dêmeunier.

<sup>477</sup> *Coll. Baudouin.*, vol. 13, p. 275, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 29.

<sup>478</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. II, sect. IV, art. 5.

<sup>479</sup> Pierre Duclos, *La notion de Constitution dans l'œuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, p. 258.

<sup>480</sup> Alexandre Charles de Casaux, *Simplicité de l'idée d'une constitution*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>481</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, *op. cit.*, p. 235.

<sup>482</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, t. 2, p. 51.

Corps législatif, qu'il n'ait présenté, rendu et fait apurer le compte de son administration »<sup>483</sup>. Malgré son renvoi au Comité de constitution, la proposition de Bouche ne sera pas à nouveau discutée. Cependant, elle inspirera l'Assemblée législative et la Convention nationale qui, en vertu de décrets *ad hoc*, n'autoriseront plusieurs ministres démissionnaires à quitter Paris qu'après l'examen de leur compte<sup>484</sup>. Pour autant, un véritable contrôle des comptes paraît utopique tant les prévisions budgétaires établies dans la confusion sont aléatoires et impossibles à respecter strictement<sup>485</sup>. Dans ces circonstances, l'exigence d'une reddition de compte est un instrument de pression politique contre les agents de l'exécutif. Comme l'écrit Vida Azimi, « comptable et responsable certes, mais surtout présumé coupable et vulnérable, tel est le ministre dans le nouvel ordre constitutionnel, sujet aux initiatives tracassières d'un législateur désireux de transformer chaque reddition de compte [...] en reddition de l'homme »<sup>486</sup>.

**180. L'apposition du contreseing.** En vertu de l'article 24 de la loi sur l'organisation du ministère, « aucun ordre du Roi, aucune délibération du Conseil ne pourront être exécutés s'ils ne sont contre signés par le Ministre chargé de la division à laquelle appartiendra la nature de l'affaire »<sup>487</sup>. L'apposition du contreseing ministériel est une fonction générale des ministres, qui se révèle indispensable à l'effectivité des actes du pouvoir exécutif<sup>488</sup>. L'article suivant ajoute que les ministres ne sauraient se soustraire à leur responsabilité en invoquant un ordre du roi ou une délibération adoptée par le Conseil<sup>489</sup>. Ces deux dispositions répondent au besoin de trouver des faits générateurs de la responsabilité ministérielle. Si le contreseing était une formalité permettant d'authentifier la signature du roi, désormais « cette formalité assume aussi une fonction substantielle en ce qu'elle permet l'endossement de la responsabilité par le contresignataire »<sup>490</sup>. Le contreseing est l'outil indispensable pour contrebalancer l'irresponsabilité du chef de l'État<sup>491</sup>. Il est un « élément essentiel des rapports des pouvoirs

<sup>483</sup> AP, t. 24, p. 656, séance du 8 avril, Bouche.

<sup>484</sup> Par exemple, l'Assemblée législative autorise Servan à quitter Paris après sa reddition de compte le 8 octobre 1792 : voir AD, Dossier Servan, GR3 YD1. Duportail (le 3 décembre 1791) et Monge (le 10 avril 1793) font alors précéder leur démission d'une remise de leur compte. Voir respectivement : AP, t. 35, p. 560, séance du 4 décembre 1791 et AP, t. 61, p. 527, séance du 10 avril 1793.

<sup>485</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit., p. 238.

<sup>486</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>487</sup> Coll. Baudouin., vol. 13, p. 274, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 24.

<sup>488</sup> Jean-Paul Timbal, *Le contreseing ministériel*, Thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1975, p. 5.

<sup>489</sup> Coll. Baudouin., vol. 13, p. 274, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 25.

<sup>490</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 137. Voir aussi Jean-Paul Timbal, *Le contreseing ministériel*, op. cit., p. 2.

<sup>491</sup> Voir notamment Michel Popesco, *La responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 6.



publics entre eux »<sup>492</sup>, qui permet au corps législatif d'engager la responsabilité du ministre considéré comme un co-auteur de l'acte du roi<sup>493</sup>. Les articles 24 et 25 de la loi se retrouvent dans la Constitution de 1791<sup>494</sup>. Ainsi, tous les actes du roi seront susceptibles d'engager la responsabilité d'un ministre contresignataire. Il en va de même pour sa correspondance avec le corps législatif<sup>495</sup>, des objets qui le concernent lui-même ou sa famille, qui sont en l'occurrence contresignés par le ministre de Justice<sup>496</sup>, enfin de tous les actes relatifs à un département ministériel devant être contresignés par le titulaire du portefeuille concerné<sup>497</sup>.

**181. Les infractions contre le pouvoir législatif.** La loi des 27 avril-25 mai 1791 mentionne en son article 29, de même que la Constitution en son article 5, section IV, chapitre II, titre III<sup>498</sup>, que les ministres seront responsables de « tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale & la Constitution du Royaume »<sup>499</sup>. Cependant, ne précisant pas quels sont ces délits des ministres, la loi sur l'organisation du ministère prévoit qu'ils seront déterminés par le Code pénal<sup>500</sup> – adopté le 25 septembre et sanctionné le 6 octobre 1791. Dès le 7 avril 1791, Le Pelletier de Saint-Fargeau présente, au nom des Comités de constitution et de jurisprudence, un rapport qui préfigure la nature des infractions ministérielles<sup>501</sup>. Le souvenir des journées de juin 1789 amène les députés à confectionner une section relative aux « *Crimes & Attentats contre la Constitution* »<sup>502</sup>. Les dispositions de cette section du Code pénal visent principalement à sanctionner les « crimes politiques »<sup>503</sup> commis contre le pouvoir législatif. Les infractions et leurs sanctions ne sont déterminées que par le législateur au détriment du pouvoir d'appréciation du juge<sup>504</sup>. Le Code pénal prévoit alors que les « conspirations ou attentats pour empêcher la réunion, ou pour opérer la dissolution du Corps législatif »<sup>505</sup>, pour empêcher ses délibérations, ainsi que ceux perpétrés contre la liberté individuelle d'un député<sup>506</sup> sont punis par la peine de mort. Le ministre qui aura donné l'ordre pour que des « troupes de ligne

<sup>492</sup> Jean-Paul Timbal, *Le contresignement ministériel*, op. cit., p. 1.

<sup>493</sup> *Ibid.*, p. 19 à 21.

<sup>494</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. II, sect. IV, art. 4 et art. 6.

<sup>495</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 273, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 21.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p. 273-274, art. 23.

<sup>497</sup> *Ibid.*, p. 273, art. 22.

<sup>498</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. II, sect. IV, art. 5.

<sup>499</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 274, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 29.

<sup>500</sup> *Ibid.*, p. 275, art. 30.

<sup>501</sup> AP, t. 24, p. 625 à 627, séance du 7 avril 1791, Le Pelletier de Saint-Fargeau.

<sup>502</sup> Coll. Baudouin, vol. 19, p. 588 à 594, « Décret concernant le code pénal », 25 septembre 1791, partie II, titre I<sup>er</sup>, sect. III.

<sup>503</sup> Guy Jamin, *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, op. cit., p. 8.

<sup>504</sup> Michel Popesco, *La responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 124.

<sup>505</sup> Coll. Baudouin, vol. 19, p. 588, « Décret concernant le code pénal », 25 septembre 1791, partie II, titre I<sup>er</sup>, sect. III, art. 4.

<sup>506</sup> *Ibid.*

approchent ou séjournent »<sup>507</sup> près des lieux de réunion du corps législatif, sans avoir obtenu son autorisation préalable, encourt une peine de dix années de gêne. Le Code pénal tente encore de prémunir la fonction législative de l'Assemblée contre toute éventuelle violation des procédures par les ministres<sup>508</sup>. Sont ainsi sanctionnées la publication d'un acte comme loi, celle d'un acte non décrété par l'Assemblée<sup>509</sup>, la publication d'une loi « dont le texte auroit été altéré ou falsifié »<sup>510</sup>, enfin l'établissement d'un impôt non voté par l'Assemblée<sup>511</sup>. Suivant la même volonté de faire respecter les décisions de l'Assemblée nationale, serait puni de vingt années de gêne le ministre qui contresignerait un acte visant à rétablir « des ordres, corps politiques, administratifs, ou judiciaires que la Constitution a détruits »<sup>512</sup>, à créer des corps non prévus par la Constitution, ou bien à détruire ceux qu'elle a établis, de même que celui qui contresignerait un ordre pour « lever ou entretenir un nombre de troupes de terre, supérieur à celui qui aura été déterminé par les décrets du Corps législatif, ou pour augmenter le nombre proportionnel des troupes étrangères fixé par lesdits décrets »<sup>513</sup>. Les dispositions du Code pénal relatives aux ministres sanctionnent toutes les possibles violations du principe de séparation des pouvoirs, c'est-à-dire toutes les atteintes au régime constitutionnel. La défense de la Constitution ne se limite pas à la protection du seul corps législatif. Les atteintes ministérielles contre les assemblées primaires<sup>514</sup>, les tribunaux et toutes assemblées constitutionnellement ou légalement établies<sup>515</sup>, sont également susceptibles d'entraîner des peines d'emprisonnement ou des dégradations civiques. La réforme du droit pénal est pensée, d'une manière générale, « comme un frein aux abus éventuels de l'exécutif »<sup>516</sup>. En distinguant ces incriminations de nature éminemment politique, les rédacteurs du Code pénal aménagent une vaste protection des pouvoirs constitués et de la représentation nationale contre les éventuelles entreprises contre-révolutionnaires des ministres<sup>517</sup>.

---

<sup>507</sup> *Ibid.*, p. 589, art. 5.

<sup>508</sup> Pierre Lascoumes, Pierrette Poncela et Pierre Lenoël, *Au nom de l'ordre*, op. cit., p. 130.

<sup>509</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 19, p. 589, « Décret concernant le code pénal », 25 septembre 1791, partie 2, titre 1<sup>er</sup>, sect. III, art. 8. L'article 9 prévoit alors le cas où l'acte est « revêtu de la forme législative prescrite par la Constitution » : voir *Ibid.*, art. 9.

<sup>510</sup> *Ibid.*, p. 590, art. 10.

<sup>511</sup> *Ibid.*, art. 11 et art. 12.

<sup>512</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>513</sup> *Ibid.*, p. 592, art. 17.

<sup>514</sup> *Ibid.*, p. 588, art. 1 à 3.

<sup>515</sup> *Ibid.*, p. 591, art. 15.

<sup>516</sup> Robert Charvin, *Justice et politique*, op. cit., p. 17.

<sup>517</sup> Sur la protection de l'ordre politique par le droit pénal, voir en particulier René Rodière, *Contribution à l'étude du délit politique en droit français*, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1931, p. 74 à 76.

**182. Une responsabilité « politico-pénale »**<sup>518</sup>. La nature politique des crimes et délits des ministres prévus dans le Code pénal démontre les limites de la « dichotomie traditionnelle, responsabilité politique-responsabilité pénale »<sup>519</sup>. Dans son *Précis de droit constitutionnel*, Maurice Hauriou présente une nouvelle distinction de la responsabilité pour faute politique : « sous forme criminelle lorsqu'une juridiction répressive en est saisie et qu'une peine criminelle peut intervenir comme sanction ; [...] sous forme parlementaire lorsque les Chambres sont saisies par la voie parlementaire et que la seule sanction est la perte du pouvoir »<sup>520</sup>. Cette double nature de la responsabilité ministérielle établie par la Constitution de 1791 se rencontre encore dans la procédure d'accusation.

## **2) La nécessité d'un décret d'accusation**

**183. Une accusation impliquant la suspension des fonctions ministérielles.** Le commencement de poursuites contre un ministre s'accompagne inévitablement de la défiance de la nation à son égard. « Une action en matière criminelle – explique Dèmeunier –, pour faits de l'administration d'un ministre, soumet celui-ci à une sorte de tache ; perdant alors, au moins pour un moment, la considération dont il a besoin, il ne pourroit continuer ses fonctions avant qu'un tribunal eût reconnu son innocence »<sup>521</sup>. L'épée de Damoclès – constituée par la responsabilité – qui menace le ministre coupable d'une erreur le placerait « entre le calcul et la tentation de la subordination des témoins, et sa condamnation à des dédommagements considérables »<sup>522</sup>. La solution envisagée par le Comité de constitution réside dans une intervention du pouvoir législatif. Aucun ministre ne pourra être « traduit criminellement en justice, pour fait de son administration, sans un décret du corps législatif qui prononce qu'il y a lieu de l'accuser »<sup>523</sup>. Grâce à cette précaution, les ministres ne seront pas en permanence contraints de répondre aux accusations de leurs adversaires politiques<sup>524</sup>. La disposition se retrouve à l'article 31 de la loi d'organisation du ministère<sup>525</sup>, ainsi qu'à l'article 8 de la section consacrée aux ministres dans la Constitution<sup>526</sup>. Ce n'est qu'à la suite de ce décret que les citoyens lésés pourront poursuivre les ministres en dommages-intérêts<sup>527</sup> (en raison de leur

---

<sup>518</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 83.

<sup>519</sup> *Ibid.*

<sup>520</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd. Paris, Dalloz, 2015, p. 414.

<sup>521</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 14.

<sup>522</sup> *AP*, t. 25, p. 93.

<sup>523</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 14.

<sup>524</sup> Michel Popesco, *La responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 10.

<sup>525</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 275, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 31, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>526</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. II, sect. IV, art. 8.

<sup>527</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 275, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 31, al. 2.

responsabilité civile), tandis que ces derniers seront suspendus de leurs fonctions suivant les termes de l'article 33<sup>528</sup>. Par ce moyen, le corps législatif s'octroie, malgré toutes les précautions relatives au respect de la séparation des pouvoirs, une forme de pouvoir de révocation *ad nutum*, dans la mesure où le ministre suspendu ne reprendra vraisemblablement pas ses fonctions<sup>529</sup>. Toutefois, le délai de prescription prévu à l'article 32 est relativement bref : trois ans pour les recours contre le ministre de la Marine et des Colonies, deux ans pour ce qui concerne ses homologues « à compter du jour où l'on supposera que le délit aura été commis »<sup>530</sup>. Une exception existe cependant dans le cas où les ministres commettent des actes arbitraires contre les libertés individuelles, lesquels ne sont pas sujets à une prescription. En bref, l'Assemblée détient un droit exclusif d'accuser les ministres, auquel s'ajoute encore un droit exclusif de saisine de la juridiction compétente pour connaître de leurs crimes<sup>531</sup>.

**184. Le renvoi devant la Haute Cour nationale.** Le Comité de constitution évoque dans son plan d'organisation judiciaire du 22 décembre 1789 la création d'une Haute Cour nationale « revêtue d'un assez grand pouvoir pour venger, par des formes paisibles, les attentats contre la Constitution »<sup>532</sup>, et sa détermination à punir « jusqu'aux ministres prévaricateurs »<sup>533</sup>. Les Constituants semblent considérer que la moindre malversation financière, dès lors qu'elle est commise par un ministre, mérite le même traitement que les atteintes à la constitution. Cette Cour serait un instrument d'intimidation à l'encontre des ministres. Le Comité envisage effectivement de donner forme à la promesse faite le 23 juillet par l'Assemblée de créer un « tribunal spécial pour juger les “dépositaires du pouvoir qui se seraient rendus coupables du crime de lèse-nation” »<sup>534</sup>. Il faut comprendre que sa compétence sera *ratione materiae* (d'une manière générale pour les crimes contre la Constitution ou contre la sûreté de l'État) et *ratione personae* (notamment pour les ministres) quelle que soit la nature de leurs infractions. Cette juridiction spéciale est réclamée par une majorité de cahiers de doléances<sup>535</sup>. Bien que le tribunal du Châtelet soit chargé de juger les crimes de lèse-nation, il ne constitue pas la juridiction attendue par l'opinion publique. Seulement un an après sa création, les Constituants décident de lui retirer la connaissance des crimes de lèse-nation<sup>536</sup>. Alors que ses délibérations

<sup>528</sup> *Ibid.*, art. 33.

<sup>529</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, *op. cit.*, p. 167.

<sup>530</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 275, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 32.

<sup>531</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, *op. cit.*, p. 357.

<sup>532</sup> *AP*, t. 10, p. 718, séance du 22 décembre 1789, Thouret, au nom du Comité de constitution.

<sup>533</sup> *Ibid.*

<sup>534</sup> Raymond Lindon et Daniel Amson, *La Haute Cour, 1789-1987*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1987, p. 13.

<sup>535</sup> Guy Jamin, *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>536</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 7, p. 162, « Décret qui révoque l'attribution donnée au châtelet de Paris de juger les crimes de lèse-nation », 25 octobre 1790.

retardent la création d'une nouvelle cour<sup>537</sup>, l'Assemblée constituante, par un décret du 5 mars 1791, institue provisoirement une Haute Cour à Orléans<sup>538</sup>, qui sera supprimée le 20 septembre<sup>539</sup>. La Haute Cour est définitivement établie par un décret du 10 mai<sup>540</sup> et par la Constitution de 1791<sup>541</sup>. Sa création participe à la mise en place d'une justice d'exception dans la mesure où seul le corps législatif est habilité à déclencher des poursuites devant cette Cour<sup>542</sup>. Le roi lui-même ne se voit pas octroyer la possibilité de saisir la Haute Cour nationale<sup>543</sup>. D'ailleurs, les décrets d'accusation n'ont pas besoin de recevoir sa sanction<sup>544</sup>. Il revient à l'Assemblée d'expédier les décrets d'accusation sans solliciter les ministres<sup>545</sup>.

## **B) Les adresses au roi**

**185.** Après une première évocation au mois de juillet 1789, la technique des adresses au roi resurgit dans les débats parlementaires en octobre 1790 au moment de « l'affaire de Brest ». Les Jacobins tentent à cette occasion de renverser l'ensemble des ministres en déclarant qu'ils ont perdu la confiance de la nation (1). Bien que l'Assemblée refuse de rédiger une adresse au monarque, les ministres démissionnent peu de temps après sous la pression politique exercée par la Commune de Paris (2). Le succès de ces intimidations débouche sur la consécration de la technique des adresses au roi dans la loi sur l'organisation du ministère (3).

### **1) L'affaire de Brest : une tentative d'« holocauste ministériel »<sup>546</sup>**

**186. Les événements survenus à Brest.** L'affaire de Brest ajoute une nouvelle particularité à la dénonciation des agents du pouvoir exécutif ; car, cette fois-ci, l'ensemble du ministère serait collectivement responsable des troubles survenus dans le port breton. L'inertie des membres du Conseil du roi se trouve incriminée par les comités de l'Assemblée nationale. Pour

---

<sup>537</sup> Raymond Lindon et Daniel Amson, *La Haute Cour*, op. cit., p. 15.

<sup>538</sup> Coll. Baudouin, vol. 12, p. 86-87, « Décret relatif à l'établissement d'un Tribunal provisoire à Orléans, pour juger les crimes de lèse-Nation », 5 mars 1791.

<sup>539</sup> Ibid., vol. 19, p. 392, « Décret qui supprime le Tribunal provisoire établi à Orléans », 20 septembre 1791.

<sup>540</sup> Ibid., vol. 14, p. 106 à 111, « Décret relatif à la formation de la Haute-Cour Nationale », 10 mai 1791. L'adoption du projet du Comité de constitution, présenté par Le Chapelier, ne fait pas même l'objet d'un débat. Voir AP, t. 25, p. 715, séance du 10 mai 1791.

<sup>541</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, chap. V, art. 23. Voir aussi P. Labanowski, *La réforme de la justice politique en France*, Thèse, Lille, Imprimerie C. Robbe, 1925, p. 27.

<sup>542</sup> Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 357.

<sup>543</sup> Guy Jamin, *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, op. cit., p. 53.

<sup>544</sup> Coll. Baudouin, vol. 14, p. 307, « Décret relatif à la formation de la Haute-Cour Nationale », 10 mai 1791, art. 7.

<sup>545</sup> Martine Sin Blima-Barrau, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 331.

<sup>546</sup> Observations. Du jeudi 21 octobre 1790, Sur les ministres et le décret de l'assemblée nationale qui les concerne, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-11296, p. 1.

résumer l'affaire, une première émeute avait secoué le port de Brest le 22 avril 1790, en guise de protestation contre le « nouveau code pénal à l'usage de la marine »<sup>547</sup>. Les désordres reprennent, à partir du 1<sup>er</sup> septembre, avec le déclenchement d'une grève générale dans l'arsenal de Brest et avec l'arrivée, le 11 septembre, du *Léopard*, vaisseau de guerre transportant à son bord quatre-vingt-cinq membres de l'assemblée de Saint-Marc<sup>548</sup>. Les *léopardins*, comme on les nomma, débarquent sur le territoire de la métropole pour livrer un témoignage contre le « despotisme ministériel dans la colonie de Saint-Domingue. Le ministre de la Marine La Luzerne est depuis longtemps la cible de leurs accusations<sup>549</sup>. En réponse à ces événements, la municipalité brestoise décide d'interdire le départ de tout appareillage vers les Antilles, puis de remplacer le commandant de l'armée navale. Ces deux décisions provoquent des combats de rues et de vives manifestations contre le nouveau commandant<sup>550</sup>. Malgré la part de responsabilité de la municipalité, les comités de l'Assemblée constituante repèrent la cause des maux survenus dans « l'insouciance des agents du pouvoir exécutif »<sup>551</sup>.

**187. Les Comités favorables au renvoi des ministres.** Le 19 octobre 1790, Menou<sup>552</sup> présente un rapport au nom de quatre comités de l'Assemblée : les Comités diplomatique, colonial, militaire et de marine. Cette accusation est la première « grande dénonciation des ministres par les Comités de l'Assemblée nationale »<sup>553</sup>. Avec une majorité de quinze voix contre dix, et malgré l'absence d'une quelconque corrélation entre le pouvoir exécutif et les événements survenus<sup>554</sup>, les députés réunis en leur sein se prononcent en faveur du remplacement des ministres<sup>555</sup>. Ils croient ainsi pouvoir agir comme des *gouvernants* habilités à renvoyer des *agents administratifs* inefficaces. Pourtant, les discussions sont longues, certains membres de ces Comités, tels Emmery et d'André, craignant que l'autorité royale contrevienne

<sup>547</sup> Michel Vergé-Franceschi, « Marine et Révolution, Les officiers de 1789 et leur devenir », *HES*, 1990, vol. 9, n° 2, p. 275.

<sup>548</sup> Yves Benot, *La Révolution française et la fin des colonies*, op. cit., p. 54.

<sup>549</sup> La liste des griefs imputés au ministre est immense. L'ensemble des pièces est conservé aux Archives Nationales : AN, D/XXIX/96, D/XXIX/96, Correspondance avec le comité des rapports et documents divers relatifs à l'affaire de M. de La Luzerne, ministre de la Marine, et des réclamations soulevées contre lui par le comte de Gouy et la députation de Saint-Domingue. Voir aussi le mémoire justificatif de La Luzerne et ses pièces justificatives : *AP*, t. 16, 3<sup>e</sup> annexe à la séance du 18 juin, p. 298 à 363.

<sup>550</sup> Michel Vergé-Franceschi, « Marine et Révolution », *HES*, op. cit., p. 277.

<sup>551</sup> *AP*, t. 19, p. 714, séance du 19 octobre 1790.

<sup>552</sup> Il est intéressant de préciser que Menou est un député proche des « Constitutionnels » et des membres du triumvirat. Voir Edna Hindie Lemay, *Dictionnaire des Constituants*, op. cit., t. 2, p. 655-656.

<sup>553</sup> *Grande dénonciation des ministres par les comités de l'Assemblée nationale*, BnF, L 1.1-MFC / MFICHE LB<sup>39</sup>-4231.

<sup>554</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit., p. 255.

<sup>555</sup> *Observations. Du jeudi 21 octobre 1790*, op. cit., p. 2.

aux vœux de l'Assemblée et qu'en conséquence la tranquillité publique en soit la victime<sup>556</sup>. Leur examen de la conduite des ministres les amène à cette conclusion : « Quelle que soit la cause de leur inertie [...], la force publique est ralentie dans leurs mains ; toutes leurs démarches, le retard dans l'envoi des décrets, des lenteurs continuelles en arrêtent l'organisation »<sup>557</sup>. L'incrimination concerne donc « leur incapacité et leur lenteur quant à l'accomplissement de leurs fonctions »<sup>558</sup>. Les Comités proposent de décréter que le Président de l'Assemblée nationale présentera une adresse au roi pour l'informer « que la défiance que les peuples ont conçu contre les ministres actuels apporte les plus grands obstacles au rétablissement de l'ordre public, à l'exécution des lois et à l'achèvement de la Constitution »<sup>559</sup>. Les Comités précisent qu'ils « n'ont point oublié qu'il n'appartient qu'au roi de nommer les ministres ; mais ils savent qu'il est de leur devoir de faire connaître la vérité »<sup>560</sup>. Ils considèrent que les représentants de la nation compromettraient la sûreté de l'État en craignant de dire la vérité au roi<sup>561</sup>. Le renvoi des ministres se trouvant à l'ordre du jour, plusieurs clivages se forment entre des Jacobins favorables au projet de décret, des aristocrates qui lui sont hostiles et des Monarchiens d'abord soucieux de protéger les ministres en place.

**188. L'instrumentalisation de l'affaire.** Les Jacobins, par l'intermédiaire du triumvirat Duport, Barnave, Lameth, tentent de renverser le ministère pour placer leurs hommes. Le projet de décret élaboré par les quatre Comités est très probablement leur œuvre autant que celle de Mirabeau<sup>562</sup>. Alexandre de Lameth souligne que les actes répréhensibles de la municipalité brestoise sont le fruit de « la défiance que lui inspiraient les sentiments et les projets des ministres »<sup>563</sup>. Il justifie par cette défiance à l'égard des ministres toutes les vues des Comités, qui

« voyant que de toutes parts, dans les colonies, dans les flottes, dans l'armée, partout, la méfiance qu'inspirent les ministres actuels enfante des malheurs et en annonce de plus grands encore ; en voyant le système d'inertie par lequel ils vous renvoient toutes les difficultés, pour embarrasser votre marche, ralentir vos travaux, jeter l'incertitude dans l'âme des citoyens, fomenter et accroître les espérances des mécontents, et vous amener peut-être à le suivre, en vous déconsidérant auprès des puissances étrangères »<sup>564</sup>.

---

<sup>556</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

<sup>557</sup> *AP*, t. 19, p. 714.

<sup>558</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 127.

<sup>559</sup> *AP*, t. 19, p. 715.

<sup>560</sup> *Ibid.*, p. 714.

<sup>561</sup> *Ibid.*

<sup>562</sup> *Observations. Du jeudi 21 octobre 1790*, op. cit., p. 1.

<sup>563</sup> *AP*, t. 19, p. 728, séance du 20 octobre 1790.

<sup>564</sup> *Ibid.*

Le triumvir déclare que le maintien des ministres à la tête du gouvernement met « la chose publique en danger »<sup>565</sup>. À son tour, Barnave affirme que le « comité des rapports reçoit de toutes parts des témoignages d'une méfiance trop certaine »<sup>566</sup>. Il considère que la mission des députés, en tant que « premiers conseillers du roi »<sup>567</sup>, est de faire connaître au monarque les mesures nécessaires « pour le bonheur du peuple »<sup>568</sup>. En vertu de ce rôle de premiers conseillers, autrefois revendiqué par les magistrats, les députés pourraient diriger les choix du roi quant à la nomination et au renvoi de ses *agents d'exécution* que seraient devenus les ministres. De l'autre côté de l'Assemblée, l'abbé Jacquemart<sup>569</sup> déplore que « pour mériter le titre de patriote, il [faille] se déchaîner, invectiver sans cesse contre les ministres »<sup>570</sup>. Il souligne d'ailleurs qu'aucune des accusations dirigées contre eux pendant toute une année n'est parvenue à les renvoyer de leur poste. « Le nom de ministre – dit-il –, si envié, et si souvent calomnié, n'est pas, à mes yeux, un titre de réprobation »<sup>571</sup>. Jacquemart refuse de considérer que l'opinion des quinze membres des Comités favorables à ce projet de décret soit assimilée à la volonté de toute la nation<sup>572</sup>. *L'Ami du roi* entre aussi dans le combat politique contre les « démagogues ennemis nés des ministres »<sup>573</sup>. Pour le journal royaliste, l'idée que la faiblesse et l'impéritie puissent constituer des crimes de lèse-nation est un « faisceau d'inepties, de sophismes, de calomnies et d'hyperboles extravagantes »<sup>574</sup>. Le 9 novembre, il en conclut que les ministres sont des bouc-émissaires bien utiles aux députés qui, bientôt, exerceront toutes les fonctions ministérielles au sein de leurs Comités<sup>575</sup>. Brissot admet que la question de la culpabilité des ministres n'est qu'accessoire : l'important réside dans le constat que, si un ministre est dépourvu de la confiance de la nation, « son administration ne peut être que malheureuse »<sup>576</sup>. Les députés ne se soucient pas des infractions qu'auraient pu commettre les

---

<sup>565</sup> *Ibid.*

<sup>566</sup> *Ibid.*, p. 733.

<sup>567</sup> *Ibid.*

<sup>568</sup> *Ibid.*

<sup>569</sup> Edna Hindie Lemay, *Dictionnaire des Constituants, op. cit.*, t. 1, p. 468-469. Malgré un premier positionnement en faveur d'un « réformisme modéré », il est classé à droite et s'oppose à la Constitution de 1791.

<sup>570</sup> *AP*, t. 19, p. 733.

<sup>571</sup> *Ibid.*

<sup>572</sup> *Ibid.*, p. 735.

<sup>573</sup> *L'Ami du roi, op. cit.*, n° 145, 22 octobre 1790, « Les démagogues ennemis nés des ministres (Séance du Mercredi 20 octobre) ».

<sup>574</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>575</sup> *L'Ami du roi, op. cit.*, n° 163, 9 novembre 1790, « Séance du Dimanche 7 », p. 1 : « La politique des démagogues est bien mauvaise, lorsqu'ils s'obstinent à chasser les ministres : quand il n'y en aura plus les comités seront chargés de tout l'odieux, des mauvais succès ; il leur est si commode aujourd'hui de pouvoir gouverner à leur fantaisie, et de rejeter toutes les fautes sur les ministres auxquels cependant on ne peut reprocher qu'une obéissance aveugle et passive aux ordres qu'ils reçoivent de l'assemblée ».

<sup>576</sup> *Le Patriote français*, n° 439, 21 octobre 1790, « Renvoi des ministres », t. 3, p. 2.



ministres mais simplement de leur légitimité politique. Simples exécutants, les ministres doivent se conformer aux exigences des comités qui aspirent désormais à gouverner.

**189. L'inconstitutionnalité de la demande de renvoi.** Le soir du 20 octobre 1790, Dupont de Nemours présente à la Société des Jacobins ses « principes constitutionnels relativement au renvoi & à la NOMINATION des Ministres »<sup>577</sup>. Avec cette intervention, il contrevient à l'opinion du triumvirat, et déclare que

« l'Assemblée Nationale s'est réservé le droit de les *faire punir* lorsqu'ils seraient coupables, non pas celui de les *renvoyer* lorsqu'il n'y aurait contre eux aucune accusation formelle ; elle peut demander *leurs têtes*, mais non pas *leurs places* ; car la tête ne se demande par une Assemblée respectable que sur des faits positifs, & la place se demanderait, comme aujourd'hui, sur les plus vagues allégations »<sup>578</sup>.

Les quinze députés qui proposent de renvoyer le ministère pourraient, dès le lendemain, avoir quinze successeurs qui estimerait que le nouveau ministère ne dispose pas non plus de la confiance de la nation<sup>579</sup>. Bouthillier dénonce, à la tribune de l'Assemblée, l'inconstitutionnalité de ce décret qui empiète sur les prérogatives royales. Il ajoute que le corps législatif peut seulement accuser les ministres individuellement et ne peut « les proscrire collectivement sans motifs, sans raison »<sup>580</sup> sans contrevenir au principe de la responsabilité. Les ministres, s'ils pouvaient être révoqués suivant le bon plaisir de l'Assemblée, seraient « perpétuellement en butte aux caprices, aux fantaisies de la multitude »<sup>581</sup>. Or, cette dépendance du ministère par rapport au corps est une caractéristique du régime parlementaire. Dans le régime établi par l'Assemblée constituante, les ministres demeurent les hommes du roi avant d'être ceux du parlement<sup>582</sup>. Leur responsabilité politique ne saurait exister qu'auprès du roi, libre de les révoquer à tout moment.

**190. Une réponse opportuniste des Monarchiens.** Les Monarchiens doivent adopter une tactique pour protéger les ministres issus de leur mouvance. Parmi eux, Malouet annonce ne pas épouser les vues d'un décret qui attaque les ministres « comme la racine du mal »<sup>583</sup>. Stanislas de Clermont-Tonnerre critique par principe l'idée de déclarer au roi que les ministres

---

<sup>577</sup> Dupont de Nemours, *Principes constitutionnels, relativement au renvoi et la nomination des ministres, Discours prononcé à la Société des Amis de la Liberté et de la Constitution de 1789 dans leur séance du 20 octobre 1790*, Paris 1790, BnF, 8-LB<sup>40</sup>-556.

<sup>578</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>579</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>580</sup> *AP*, t. 19, p. 728-729.

<sup>581</sup> *Ibid.*

<sup>582</sup> Joseph Dubuc, *La Question et l'interpellation*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>583</sup> *AP*, t. 19, p. 729. Malouet ajoute qu'il conviendrait, en revanche, « de déclarer que le gouvernement est nul ». Le « gouvernement » est ainsi assimilé au Conseil réunissant les ministres.

ont perdu la confiance de la nation. L'envoi d'une telle adresse revient à lui intimer l'ordre de renvoyer les ministres, de telle sorte que l'Assemblée exercerait un despotisme sur le monarque, à moins de supposer que « le roi, quoique instruit par nous, pourra les conserver, et alors nous faisons une fausse démarche, nous agissons sans prudence et sans dignité, nous appelons la désobéissance aux ordres du pouvoir exécutif en discréditant des agents que nous savons ne pas pouvoir renvoyer »<sup>584</sup>. L'opinion de Clermont-Tonnerre est essentiellement dictée par des considérations d'ordre politique. Il exposait lui-même la théorie inverse en juillet 1789 lorsqu'il s'agissait d'évincer les ministres absolutistes au profit de Monarchiens. De surcroît, un ministre suscite tout particulièrement l'attention des Monarchiens : le comte de Montmorin. Briois de Beaumetz demande « que l'on sépare le ministre qui, par la nature des soins extérieurs qui lui sont confiés, n'a pu exciter contre lui cette malveillance malheureuse, un ministre dont le patriotisme est bien connu »<sup>585</sup>. Si la majorité des députés se montre favorable à cette « exception formelle »<sup>586</sup>, certains Monarchiens en font la condition *sine qua non* de leur approbation du projet. Le Chapelier propose de mettre aux voix cette exception en faveur du seul membre du Conseil « qui ait montré qu'il savait aussi être ministre auprès d'une Assemblée nationale »<sup>587</sup>. De cette manière, la droite, qui proteste contre le renvoi des ministres, mais espère – sans l'avouer – l'éviction de Montmorin<sup>588</sup>, se trouve prise au dépourvu par cette manœuvre des Monarchiens. Grâce à la confiance dont bénéficie encore Montmorin auprès de l'Assemblée<sup>589</sup>, l'amendement est décrété à une très grande majorité de voix<sup>590</sup>. En revanche l'article qui prévoit d'exprimer au roi la défiance de la nation vis-à-vis des ministres est rejeté par 430 voix contre 340<sup>591</sup>. Les Jacobins ne parviennent donc pas à réaliser l'« holocauste ministériel »<sup>592</sup> qu'ils avaient préparé.

**191. La démission du ministre de la Marine.** Malgré le recul de l'Assemblée nationale, les ministres font part, dans une lettre adressée au roi le 21 octobre 1789, de leurs velléités de quitter leurs fonctions. Depuis longtemps victimes de calomnies et de dénonciations vagues, ils sont las d'être exposés « à la haine des ennemis de l'ordre, & à la censure de ceux qui, ne jugeant les Ministres que par les évènements, n'apprécient ni les obstacles à vaincre, ni le

---

<sup>584</sup> *Ibid.*, p. 730.

<sup>585</sup> *Ibid.*, p. 736.

<sup>586</sup> *Observations. Du jeudi 21 octobre 1790, op. cit.*, p. 3.

<sup>587</sup> *AP*, t. 19, p. 736.

<sup>588</sup> *Observations. Du jeudi 21 octobre 1790, op. cit.*, p. 3.

<sup>589</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p. 129.

<sup>590</sup> *AP*, t. 19, p. 737.

<sup>591</sup> *Observations. Du jeudi 21 octobre 1790, op. cit.*, p. 1.

<sup>592</sup> *Ibid.*

nombre & le degré d'efforts qui ont été déployés contre eux »<sup>593</sup>. Ils remettent leur sort entre les mains du monarque :

« Nous avons lieu de juger, par ce qui vient de se passer dans l'Assemblée Nationale, que nous n'obtenons plus la confiance d'un grand nombre de ceux qui la composent ; & quoiqu'Elle ait, dans sa justice, rejeté le Décret qui lui a été proposé, quoiqu'il n'ait été rien articulé de précis contre nous, quoique la généralité & l'amertume des imputations, n'annoncent que l'impatience de fixer sur nous le tort des malheurs publics, & qu'il nous fût facile de rendre sensible la pureté de notre conduite, soit dans son ensemble, soit dans tous ses détails ; cependant il peut résulter de l'éclat même de cette discussion, & du fantôme de méfiance que l'on cherche à susciter contre nous, une impression fâcheuse pour le bien de votre service »<sup>594</sup>.

Le roi leur répond, le lendemain, qu'il fera prochainement connaître à chacun d'eux sa décision<sup>595</sup>. Les manœuvres politiques des comités ne font finalement qu'une seule victime : le ministre de la Marine. Dans cette affaire qui concerne son département, La Luzerne semble endosser une responsabilité plus grande que ses collègues et quitte donc ses fonctions dès le 23 octobre. Il déclare au roi qu'il lui est désormais « impossible de rendre des services utiles »<sup>596</sup>, et se trouve remplacé par son commis, Claret de Fleurieu<sup>597</sup>, le 28 octobre<sup>598</sup>, auquel succède ensuite Thévenard<sup>599</sup> le 17 mai 1791. Par ses propos, le comte de La Luzerne révèle que sa conception du ministère correspond à un désintéressement personnel servir les seuls intérêts du roi. Dorénavant dépourvu de la légitimité nécessaire, il considère ne plus être en mesure de poursuivre son service de conseiller. Le sursis accordé aux autres ministres ne sera que d'une très courte durée.

---

<sup>593</sup> Copie de la Lettre adressée au Roi par les Ministres de Sa Majesté, le 21 Octobre 1790, BnF, MFICHE 4-LB<sup>39</sup>-4228, p. 2.

<sup>594</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>595</sup> *Ibid.*, « Réponse de roi, le 22 octobre 1790 », p. 4.

<sup>596</sup> AP, t. 19, p. 764-765, La Luzerne au roi, le 23 octobre 1790, annexe à la séance du 22 octobre 1790.

<sup>597</sup> Charles Pierre Claret comte de Fleurieu (1738-1810) commence à quatorze ans sa carrière dans la marine au sein de laquelle il sert notamment pendant la guerre de sept ans (Anthony Mergey, « Fleurieu », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine, 1689-1958*, Paris, SPM, 2011, p. 282), puis devient directeur du bureau des ports et arsenaux du ministère de La Luzerne (Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, op. cit., p. 89). Il est nommé ministre de la Marine et des Colonies le 28 octobre 1790, mais démissionne après une accusation lancée par un de ses commis, le 17 mai 1791 (Antoine de Baecque, « Claret », in DM, p. 44). Après avoir connu la prison durant la Terreur, il devient membre du Conseil des Anciens sous le Directoire, préside la section de la Marine au Conseil d'État sous le Consulat, occupe plusieurs fois le poste de ministre de la Marine par intérim entre juin 1803 et mars 1804 et devient intendant général de la liste civile, sénateur et grand officier de la légion d'honneur sous l'Empire (Anthony Mergey, « Fleurieu », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine*, op. cit., p. 284).

<sup>598</sup> AP, t. 20, p. 70, séance du 28 octobre 1790, Le roi au Président de l'Assemblée nationale.

<sup>599</sup> Antoine-Jean-Marie, comte de Thévenard (1733-1815) mène une longue carrière dans la marine qui le mène jusqu'à l'obtention de la croix de l'ordre de Saint-Louis, au commandement de la marine de Lorient et au grade de chef d'escadre (Zélie Navarro-Andraud, « Thévenard », in Jean-Philippe Zanco, *Dictionnaire des ministres de la Marine*, op. cit., p. 497-498). Alors qu'il quitte son ministère le 18 septembre 1791, Thévenard devient vice-amiral en 1792, préfet maritime de Lorient puis de Toulon, sénateur et comte d'Empire (*Ibid.*, p. 499).

## 2) La force de la pression politique

**192. L'accusation lancée par la Commune de Paris.** Si l'affaire de Brest a d'ores et déjà ébranlé le Conseil du roi, une ultime offensive a raison des ministres monarchiens au mois de novembre. À cette époque, la Commune de Paris présente une accusation très étayée contre Champion de Cicé, Saint-Priest et La Tour-du-Pin. L'initiative de cette dénonciation semble provenir de la section de Mauconseil qui, considérant certains retards dans l'exécution des lois comme particulièrement dangereux, a pris un arrêté devant « être communiqué à toutes les autres sections, avec invitation d'y adhérer, à l'effet de demander à l'Assemblée nationale d'ériger un tribunal d'Etat et d'ordonner immédiatement »<sup>600</sup> l'instruction du procès de Champion de Cicé et de la Tour-du-Pin-Gouvernet. La Commune de Paris, par la voix de Danton, fait connaître à l'Assemblée les griefs lors de la séance du 10 novembre 1790<sup>601</sup>. Saint-Priest est fortement soupçonné d'appartenir à une conspiration contre-révolutionnaire fomentée par Maillebois et Bonne-Savardin<sup>602</sup>. La Tour-du-Pin est déclaré « incapable d'aucune action qui lui soit propre, [...] ennemi de la Révolution, [...] despote, parce qu'il est faible »<sup>603</sup>. Plusieurs griefs retenus à son encontre concerne l'affaire des soldats nancéens qui, après une insurrection contre leurs officiers, furent sévèrement réprimés en août 1790. Enfin, l'essentiel de la mise en cause de Champion de Cicé par la Commune a trait à son manque de promptitude à faire exécuter la loi. Il serait notamment responsable des troubles qui frappèrent Montauban et Nancy<sup>604</sup>. Au cours de la séance des Jacobins du 1<sup>er</sup> octobre, il est demandé que Champion soit déclaré criminel de lèse-nation et de lèse-constitution<sup>605</sup>. Ses manquements dans l'exécution des lois sont d'autant plus remarquables qu'il s'est empressé de faire exécuter le décret réprimant les soldats nancéens<sup>606</sup>. Champion de Cicé est aussi accusé de nommer des commissaires royaux manifestement contre-révolutionnaires<sup>607</sup>, ainsi que de tenir « registre des

---

<sup>600</sup> *L'Ami du Peuple*, n° 260, 24 novembre 1790, p. 1082, « Note intéressante ».

<sup>601</sup> *AP*, t. 20, p. 353, séance du 10 novembre 1790.

<sup>602</sup> Sur cette accusation voir notamment les pièces suivantes : Comité de Recherches de Paris, *Arrêté du comité des recherches de l'Hôtel-de-Ville contre M. de Maillebois, M. Bonne-Savardin, et M. de Saint-Priest, accusés du crime de lèse-nation et de complot de contre-révolution*, BnF, MFICHE 8-LB39-9152 ; Jean Philippe Garran de Coulon, *Rapport fait au comité des recherches de la municipalité de Paris, Tendrant à dénoncer MM. Maillebois, Bonne-Savardin et Guignard Saint-Priest, comme prévenus d'une conspiration contre la France, suivi des pièces justificatives et de l'arrêté du Comité*, Paris, chez Buisson, 1790, BnF, 8-LB<sup>40</sup>-115 ; *Réflexions d'un Citoyen, sur le rapport fait au Comité des Recherches de la Municipalité de Paris, tendant à dénoncer MM. de Maillebois, Bonne-Savardin et Guignard Saint-Priest*, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-3741.

<sup>603</sup> *AP*, t. 20, p. 353, séance du 10 novembre 1790.

<sup>604</sup> Sur l'affaire de Nancy, voir notamment Billaud-Varenne, *Plus de ministres ou Point de grâce, Avertissement donné aux patriotes français et justifié par quelques circonstances de l'affaire de Nancy*, Paris, Chez Denné, 1790.

<sup>605</sup> *Société des Jacobins*, t. 1, p. 301, séance du 1<sup>er</sup> octobre 1790, d'après l'« Orateur du Peuple ».

<sup>606</sup> *L'Ami du Peuple*, n° 278, 12 novembre 1790, p. 1145.

<sup>607</sup> François Cadilhon, *L'honneur perdu de Monseigneur Champion de Cicé*, op. cit., p. 213.

noms et demeures de tous ceux qui ont écrit ou agi de manière distinguée en faveur de la révolution et de la constitution »<sup>608</sup>. Carra écrit, le 17 octobre, que les choix du ministre attestent des « perverses intentions de la cour »<sup>609</sup>. Si Champion de Cicé se trouve encore au ministère en ce mois novembre, c'est parce qu'il n'aurait pas achevé « d'infecter tous les tribunaux de la vermine aristocratique »<sup>610</sup>. Danton demande, conformément à ce qu'avait arrêté la section de Mauconseil, qu'il soit déclaré au roi que Champion de Cicé, La Tour-du-Pin et Saint-Priest ont perdu la confiance de la nation ; qu'une Haute Cour nationale soit prochainement organisée afin de juger les trois ministres accusés de crime de lèse-nation ; et qu'enfin aucun d'eux ne puisse quitter le territoire national<sup>611</sup>. Les conséquences d'une telle suspicion tombent immédiatement : le ministre doit, « dès l'instant de l'accusation, être contraint de s'abstenir provisoirement de toute espèce de fonction publique ; car il est impossible de confier provisoirement l'emploi et la direction de la force publique à des hommes que la nation accuse d'en abuser contre elle »<sup>612</sup>.

**193. La démission des ministres.** Le 11 novembre, le député d'Estourmel ouvre la discussion sur la mise en cause des ministres<sup>613</sup>. L'orateur demande le renvoi de la pétition de la Commune de Paris au Comité des rapports. Toutefois l'Assemblée passe à l'ordre du jour sans apporter de réponse. Aucun acte n'émanera du corps législatif, mais après ces nouvelles accusations de novembre, Louis XVI n'oppose pas de véritable résistance aux sections parisiennes rêvant d'évincer des ministres « devenus insupportables au lendemain de l'affaire de Nancy »<sup>614</sup>. Sous la pression exercée par l'opinion, La Tour-du-Pin abandonne son portefeuille le 16 novembre<sup>615</sup>. Puis, le 21 novembre, Champion de Cicé fait part à l'Assemblée de l'ordre reçu du roi de quitter son ministère<sup>616</sup>. En revanche, Saint-Priest ne remet sa démission que le 24 décembre. Comme l'avait souhaité l'Assemblée nationale à l'issue de la discussion sur l'affaire de Brest, Montmorin est le seul monarchien à demeurer au sein du Conseil du roi. Saint-Priest relate qu'il « s'entendait alors avec les meneurs de l'Assemblée Nationale pour faire les remplacements au Conseil d'Etat et Sa Majesté ne faisait qu'y

<sup>608</sup> *APL*, 24 août 1790, p. 312, « Suite de la conduite des greffiers du pouvoir exécutif ».

<sup>609</sup> *Ibid.*, 17 octobre 1790, p. 549, « Supplément au n° 380 ».

<sup>610</sup> *Ibid.*, 9 novembre 1790, p. 642, « Gentillesse du garde des sceaux Champion ».

<sup>611</sup> *AP*, t. 20, p. 354, séance du 10 novembre 1790.

<sup>612</sup> *Ibid.*, p. 369.

<sup>613</sup> *Ibid.*, séance du 11 novembre 1790, d'Estourmel.

<sup>614</sup> Michel Vovelle, *La chute de la monarchie*, op. cit., p. 167.

<sup>615</sup> Antoine de Baecque, « La Tour du Pin-Gouvernet », in *DM*, p. 65.

<sup>616</sup> *AP*, t. 20, p. 592, séance du 21 novembre 1790.

souscrire »<sup>617</sup>. En raison de l'exercice d'une telle pression, Saint-Priest prétend que désormais les choix du roi ne sont plus libres<sup>618</sup>.

**194. Une victoire du parti « constitutionnel ».** La prédominance des triumvirs Barnave, Duport et Lameth ainsi que de La Fayette au cours de cette année 1790 se concrétise par la composition d'un « ministère constitutionnel », dont les membres sont choisis parmi les proches du général<sup>619</sup> et en dépit de la volonté réelle du roi<sup>620</sup>. Tout d'abord, Duportail<sup>621</sup>, ami de La Fayette auprès duquel il demeura pendant cinq ans en Amérique<sup>622</sup>, est choisi comme ministre de la Guerre le 16 novembre<sup>623</sup>. La lettre du nouveau ministre, lue le lendemain à l'Assemblée, est une profession de foi en faveur de la Révolution autant qu'un acte d'allégeance au corps législatif, qui témoigne – malgré l'aspect très formel de la démarche – des idéaux constitutionnels des fayettistes<sup>624</sup>. Duport-Dutertre devient garde des sceaux le 22 novembre<sup>625</sup>. Il est présenté comme « un des enfants de la Constitution »<sup>626</sup>, de laquelle le roi se montre le soutien et le père, « en appelant aux dignités les vertus et les talents »<sup>627</sup>. Enfin, le 4 décembre, Valdec de Lessart<sup>628</sup>, ancien collaborateur de Necker, est nommé ministre des Finances en

---

<sup>617</sup> Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 2, p. 51.

<sup>618</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 50-51.

<sup>619</sup> Jean-Pierre Bois, *La Fayette*, Paris, Perrin, 2015, p. 178.

<sup>620</sup> Daniel Ligou, « Le concept de participation ministérielle à l'époque du ministère Roland, Dumouriez et l'opposition de Robespierre », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnaucourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre*, op. cit., p. 168.

<sup>621</sup> Antoine Louis Le Bègue de Presle Duportail (1743-1802) devient officier à seulement 18 ans. Il saisit bientôt l'opportunité de rejoindre l'Amérique pour devenir chef de l'ingénierie de l'armée continentale (Elizabeth S. Kite, *Brigadier-général Louis Lebègue Duportail, Commandant of Engineers in The Continental Army, 1773-1783*, Oxford, Oxford University press, 1933, p. 1). Duportail est alors reconnu comme l'un des pères de l'armée américaine, et reçoit, en France, la croix de Saint-Louis et le grade de maréchal de camp (*Ibid.*, p. 7). Le 16 novembre 1790, l'influence de La Fayette lui permet d'accéder au ministère de la Guerre, en remplacement de La Tour-du-Pin (*AP*, t. 20, p. 471, séance du 16 novembre 1790). Sous le feu des accusations formulées par les députés girondins, il démissionne le 3 décembre 1791. Décrété d'accusation en août 1792 (*Coll. Baudouin*, vol. 31, n° 1633, « Acte d'accusation contre les sieurs Duportail, Ex-Ministre de la Guerre ; Duport, Ex-Ministre de la Justice ; Tarbé, Ex-Ministre des Contributions publiques ; Bertrand, Ex-Ministre de la Marine, & Barnave, & Alexandre Lameth, Députés à l'Assemblée constituante », 29 août 1792, p. 486-487), il rejoint l'Amérique pour fuir la Terreur (Antoine de Baeque, « Duportail », in *DM*, p. 54).

<sup>622</sup> Elizabeth S. Kite, *Brigadier-général Louis Lebègue Duportail*, op. cit., p. 1.

<sup>623</sup> *AP*, t. 20, p. 471, séance du 16 novembre 1790, Le roi au Président de l'Assemblée.

<sup>624</sup> *Ibid.*, t. 20, p. 485, séance du 17 novembre 1790, Duportail au Président de l'Assemblée.

<sup>625</sup> *Ibid.*, t. 20, p. 638, séance du 22 novembre 1790, Le roi au Président de l'Assemblée nationale.

<sup>626</sup> *Ibid.*, t. 20, p. 722, Extrait du registre des délibérations du conseil général de la Commune de Paris relatif à l'élévation de M. Duport-Dutertre au ministère de la justice, deuxième annexe à la séance du 23 novembre 1790.

<sup>627</sup> *Ibid.*

<sup>628</sup> Antoine Nicolas Valdec de Lessart (1741-1792) est successivement syndic à la Compagnie des Indes, conseiller à la cour des aides, maître des requêtes auprès de l'administration des monnaies et, en juillet 1789, « commissaire conciliateur dans les secondes conférences que Necker organise pour sortir de l'impasse institutionnelle » (Jacques de Saint-Victor, « Lessart », in *DMAE*, p. 207). Porté au ministère par Necker, Valdec de Lessart a une carrière ministérielle particulièrement longue pour l'époque révolutionnaire. D'abord ministre des Finances à partir du 4 décembre 1790, le roi lui remet également le portefeuille de l'Intérieur le 25 janvier 1791. Après le vote de la loi sur l'organisation du ministère, il conserve uniquement le département de l'Intérieur. Il devient ensuite ministre des Affaires étrangères entre le 29 novembre 1791 et le 10 mars 1792. Pendant ses deux derniers ministères, il

remplacement de Lambert<sup>629</sup>. La première communication de Lessart avec l'Assemblée fait écho aux propos de Duportail<sup>630</sup>.

### 3) La consécration des adresses au roi

**195. Un droit de censurer les ministres ?** Après les discussions d'octobre 1790 et la démission des ministres au cours des semaines suivantes, les Constituants se montrent de plus en plus favorables à la technique des adresses au roi. Le Comité de constitution reconnaît dès son premier rapport au corps législatif le droit de « présenter au roi les adresses qu'il jugera utiles, sur la conduite, et même sur le renvoi des ministres »<sup>631</sup>. Cependant, la faculté de présenter des adresses disparaît du projet présenté le 6 avril 1791. Buzot réclame immédiatement le rétablissement de cette disposition<sup>632</sup>. Dêmeunier répond alors que ce droit a paru si naturel au Comité de constitution qu'il a jugé superfétatoire son inscription dans la loi. Pourtant, les députés du côté droit ne l'entendent pas comme une évidence. Cazalès y voit l'usurpation « d'une espèce de censure arbitraire sur les ministres »<sup>633</sup>, car le roi est toujours contraint d'obéir aux vœux du peuple<sup>634</sup>. D'autres représentants, tels que Regnaud, craignent « de donner à des dénonciations vagues une attention qui ne tend qu'à affaiblir ensuite le poids et l'importance des dénonciations bien fondées et à diminuer la confiance due aux ministres »<sup>635</sup>, une confiance nécessaire au bon fonctionnement de l'administration. À l'opposé, Goupil-Préfeln suggère de compléter l'article du Comité de constitution par une nouvelle disposition qui pourra rendre effective la technique des adresses. C'est alors « un véritable droit de censure »<sup>636</sup> qu'il propose en ces termes :

« Si le roi avait conservé en place un ministre sur lequel le Corps législatif aurait déclaré qu'il a perdu la confiance de la nation, et que la législature suivante fit sur le même ministre une déclaration semblable, cette seconde déclaration suspendrait de ses fonctions le ministre

---

subit de très nombreuses accusations de la part des députés girondins qui le poussent à la démission. Emprisonné à Orléans en attente de son jugement, Valdec de Lessart est victime des massacres de septembre 1792. Voir aussi les articles suivants : Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 21 à 42 ; Catherine Kawa, « Lessart », in *DM*, p. 66-67.

<sup>629</sup> *AP*, t. 21, p. 216, séance du 4 décembre 1790, Le roi au Président de l'Assemblée nationale.

<sup>630</sup> *Ibid.*, Lessart à l'Assemblée nationale : « J'ai dû considérer avec effroi l'étendue des obligations qui me sont imposées ; mais [...] l'honneur de contribuer à l'affermissement des principes de la Constitution est un assez beau partage, pour que le citoyen que la confiance du roi y appelle, doive s'y dévouer tout entier. »

<sup>631</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 14.

<sup>632</sup> *AP*, t. 24, p. 609-610, séance du 6 avril 1791, Buzot. Sur la manœuvre du Comité de constitution, voir Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 74.

<sup>633</sup> *Ibid.*, p. 611, Cazalès.

<sup>634</sup> *Ibid.*

<sup>635</sup> *Ibid.*, t. 24, p. 673, séance du 9 avril 1791.

<sup>636</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 444.

qui en serait l'objet, et il ne pourrait y être rétabli dans la suite, ou rentrer dans le ministère, que du consentement du Corps législatif »<sup>637</sup>.

**196. Une faculté inusitée par l'Assemblée.** Le député monarchien Briois-Beaumetz déclare insuffisante la mesure proposée par Goupil-Préfeln, puisque le ministre concerné « pourrait faire impunément pendant 2 ans le malheur de la nation »<sup>638</sup>. Sans délibérer sur cette motion, l'Assemblée adopte la rédaction proposée par Dèmeunier, qui devient l'article 28 de la loi définitive et dispose que « le Corps législatif pourra présenter au Roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des Ministres, & même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la Nation »<sup>639</sup>. L'Assemblée législative ne tentera qu'une seule fois de mettre en pratique cette technique, à l'occasion de l'accusation du ministre de la Marine et des Colonies, Bertrand de Molleville. Après avoir rejeté la mise en jeu de la responsabilité pénale du ministre, l'Assemblée refusera également de rédiger une adresse au roi<sup>640</sup>. D'un point de vue théorique, même sans reconnaître officiellement l'existence de la responsabilité politique, la technique des adresses au roi démontre une certaine volonté de l'Assemblée constituante de s'immiscer dans le fonctionnement du pouvoir exécutif<sup>641</sup>. Cependant, les réticences de l'Assemblée législative à utiliser ces adresses concordent avec sa résolution de proscrire l'instauration d'une responsabilité politique.

---

<sup>637</sup> AP, t. 24, p. 611, séance du 6 avril 1791, Goupil-Préfeln.

<sup>638</sup> *Ibid.*, Briois-Beaumetz.

<sup>639</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 274, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 28.

<sup>640</sup> AP, t. 38, p. 92, séance du 1<sup>er</sup> février 1792.

<sup>641</sup> Philippe Lauvaux, « Aspects historiques de la responsabilité politique », in Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 20.





## CONCLUSION DU TITRE I

**197. La destruction du « despotisme ministériel » par le pouvoir constituant.** Un certain constitutionnalisme est invoqué par les parlements et l'aristocratie tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, dans l'espoir de s'approprier le gouvernement de la nation. Leurs pensées politiques font habituellement référence à l'idéal d'une constitution mixte préexistante, tandis que le parti national apparaissant à la veille de la convocation des États généraux ambitionne au contraire d'élaborer une constitution entièrement nouvelle. Cette dernière force parvient à transformer, malgré la résistance des ministres, la vieille institution des états généraux en une Assemblée dotée d'un pouvoir constituant. Elle procède ainsi à une authentique « destruction de l'Ancien Régime »<sup>1</sup>. Avant de fixer une nouvelle constitution, il « déconstitue »<sup>2</sup> le pouvoir absolu. L'avènement du pouvoir constituant marque aussi la « fin du despotisme ministériel »<sup>3</sup>. Si cette dernière expression est encore employée jusqu'au début de l'année 1791, la notion est plus que jamais vide de sens, puisque l'établissement d'une constitution correspond, dans la pensée des révolutionnaires, à la mise en application du principe de séparation des pouvoirs. Selon cette logique, si les pouvoirs sont séparés, il ne peut donc subsister aucune forme de despotisme, lequel se caractérise par la confusion des pouvoirs entre les mains d'un seul organe<sup>4</sup>. Pourtant, la proclamation de la souveraineté nationale, qui s'exprime au sein de l'Assemblée, conduit à transformer le roi et ses ministres en un pouvoir subordonné<sup>5</sup>. Le gouvernement se déplace peu à peu du Conseil du roi vers l'Assemblée constituante. Mais les Constituants n'analysent aucunement le déséquilibre qui se met en place comme une nouvelle forme de despotisme.

**198. Une séparation relativement rigide des pouvoirs.** La séparation des pouvoirs peut être souple ou rigide selon que chaque pouvoir dispose de la faculté de renverser l'autre (grâce notamment au droit de dissoudre le corps législatif ou à la mise en application de la responsabilité politique du gouvernement). Celle qui est établie par les Constituants revêt davantage un caractère rigide, ou quasi-absolu<sup>6</sup>, qui s'exprime notamment dans le refus de

---

<sup>1</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 345.

<sup>2</sup> Ran Halévi, « La déconstruction de l'Ancien Régime », *Jus Politicum*, op. cit., p. 11.

<sup>3</sup> Voir notamment Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 82.

<sup>4</sup> Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 363.

<sup>5</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 130.

<sup>6</sup> Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 32<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Précis Domat, Droit public », 2018, p. 497.

contraindre le roi à renvoyer ses ministres par le biais de la responsabilité politique<sup>7</sup>. Malgré tout, Le Pelletier de Saint-Fargeau déclare que la liberté et la constitution ne peuvent exister en l'absence des « principes de la responsabilité »<sup>8</sup>. D'ailleurs la constitution écrite semble seule posséder « la vigueur nécessaire »<sup>9</sup> pour imposer la responsabilité des détenteurs des fonctions étatiques. Si les ministres sont responsables devant le roi qui a le pouvoir de les révoquer, ils le sont aussi devant l'Assemblée, car la majorité parlementaire use de la responsabilité pénale pour imposer ses vues à des ministres qui, désormais dénommés agents du pouvoir exécutif, sont de simples exécutants de la volonté nationale. La Constituante instaure de fait un régime dualiste, dans lequel les ministres sont responsables devant deux autorités différentes. De surcroît, elle tend déjà à établir un « régime d'assemblée »<sup>10</sup>. Comme le constate Carré de Malberg, une séparation rigide des pouvoirs produit « inévitablement, sinon un organe réunissant en lui tous les pouvoirs, du moins un organe supérieur dont la volonté est prédominante »<sup>11</sup>. Le déséquilibre constitutionnel entre l'Assemblée nationale et les ministres au début de la Révolution française est principalement le résultat de cette interprétation trop stricte et sans réciprocité du principe de séparation des pouvoirs.

---

<sup>7</sup> Par ailleurs, le pouvoir exécutif ne dispose pas d'un droit de dissolution qui lui permettrait d'agir sur la composition du corps législatif.

<sup>8</sup> *AP*, t. 24, p. 625, séance du 7 avril 1791, Le Pelletier de Saint-Fargeau.

<sup>9</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, *op. cit.*, t. 4, p. 285.

<sup>10</sup> Aux côtés des régimes parlementaire et présidentiel, le régime d'Assemblée repose sur une prédominance du corps législatif. Voir Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.* ; Arnaud Le Pillouer « La notion de "régime d'Assemblée" et les origines de la classification des régimes politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/2 (n° 58), p. 309. L'auteur précise pour autant que la notion n'est plus employée par les constitutionnalistes contemporains.

<sup>11</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, t. 2, p. 65-66.

## TITRE II : LE DÉCLIN DU RÔLE GOUVERNEMENTAL DES MINISTRES

**199. Le partage des fonctions gouvernementales.** En s'emparant du pouvoir budgétaire, les États généraux commencent à déposséder les ministres de l'une de leurs principales attributions gouvernementales. Ce n'est alors qu'un premier coup porté contre eux. Dans les différents textes constitutionnels qu'elle adopte, l'Assemblée constituante organise un partage des fonctions gouvernementales entre le Conseil du roi et le corps législatif. Outre la maîtrise du budget, transférée le 30 mars 1791 à un Comité de Trésorerie nationale placé sous la surveillance de l'Assemblée<sup>1</sup>, les ministres perdent leur monopole sur les fonctions diplomatique, militaire et policière. Si elle accepte que les ministres conservent l'exercice des fonctions traditionnellement dévolues au pouvoir exécutif, l'Assemblée constituante souhaite néanmoins les empêcher de mener une politique indépendante de sa volonté. Le long débat sur le droit de déclarer la guerre et la paix illustre parfaitement la résolution de nombreux députés de pouvoir régir la politique gouvernementale. La Constituante instaure, dans le même temps, les conditions d'une domination du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, et non une séparation absolue des pouvoirs, car « il y a partout entre eux le rapport qui existe entre celui qui donne des ordres et celui qui est tenu de les respecter »<sup>2</sup>. Un gouvernement ne pourrait véritablement fonctionner que si l'un des pouvoirs exerce une suprématie sur l'autre : il faut donc que l'un des pouvoirs « soit la force motrice, le *pouvoir dominant* ; les autres ne peuvent être que la force d'inertie, les *pouvoirs-limites* »<sup>3</sup>. Dans l'ordre constitutionnel établi en 1791, cette supériorité de l'Assemblée repose d'abord sur le caractère législatif de l'organisation du ministère. La loi des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation ministérielle ainsi que plusieurs décrets à vocation constitutionnelle et relatifs à l'exercice du pouvoir exécutif permettent de déterminer l'organisation des départements ministériels et la répartition précise de leurs compétences (Chapitre I).

**200. Les empiètements sur les attributions gouvernementales réservées aux ministres.** Le corps législatif exerce un véritable contrôle sur l'activité des ministres. Sa surveillance concerne autant l'exécution des lois, l'administration des armées ou la politique extérieure.

---

<sup>1</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 12.

<sup>2</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 14.

<sup>3</sup> Charles-Hyacinthe His, *Des ministres dans la monarchie représentative*, Paris, 1837, p. 22.

Cependant, les attaques portées contre les ministres concernent essentiellement la sûreté intérieure et extérieure de l'État, c'est-à-dire des questions relevant du gouvernement. L'Assemblée législative supporte de plus en plus difficilement de partager la fonction gouvernementale avec le Conseil du roi. En autorisant ses comités à s'immiscer dans les affaires gouvernementales ou en dénaturant la responsabilité ministérielle prévue par la Constitution, la Législative tente d'annihiler l'influence politique des ministres. Elle porte ainsi de nombreuses atteintes au principe de séparation des pouvoirs. Alors que sa méconnaissance nourrissait autrefois le « despotisme ministériel », son application rigoureuse serait désormais nuisible à la prépondérance de la volonté générale exprimée au sein du corps législatif. Le respect de l'ordre constitutionnel établi est donc négligé par l'Assemblée législative afin d'asseoir sa domination sur le pouvoir exécutif et de s'affirmer comme le principal organe de gouvernement (Chapitre II).

## CHAPITRE I : L'ORGANISATION MINISTÉRIELLE PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF

**201. Le débat sur la valeur constitutionnelle de l'organisation ministérielle.** Les ministres avaient mis en garde les législateurs : « Le pouvoir exécutif affaibli, presque détruit, exige absolument de vos soins une régénération efficace »<sup>1</sup> propre à garantir la liberté publique. Pourtant, le Comité de constitution se charge d'établir une nouvelle organisation ministérielle conforme à une interprétation de la séparation des pouvoirs instaurant une suprématie hiérarchique du corps législatif. Ainsi que l'écrit Guillaume Glénard dans sa thèse sur *l'Exécutif et la Constitution de 1791*, « de l'assujettissement du peuple à l'exécutif symbolisé par le ministre, il convenait de passer à l'assujettissement du ministre, donc de l'exécutif, au peuple »<sup>2</sup>. Alors qu'aucune loi fondamentale ne régissait auparavant l'organisation ministérielle, Sieyès affirme que la constitution doit dorénavant comprendre « *la formation & l'organisation intérieures des différens pouvoirs publics* »<sup>3</sup>. Le propos est peut-être ambigu, mais l'abbé semble supposer que le pouvoir constituant est compétent pour organiser le ministère, puisqu'il rédige en décembre 1789, un *nouveau plan de constitution ministérielle*<sup>4</sup>. Cependant, les Constituants hésitent à cette époque sur les éléments qu'il convient d'inscrire dans la Constitution<sup>5</sup>.

L'organisation du ministère doit-elle nécessairement avoir une valeur constitutionnelle ? La question est posée le 7 mars 1791 par Barnave, qui souhaite savoir si la division du ministère est constitutionnelle ou « si le Corps législatif, avec la sanction du roi, n'aurait pas le droit de la changer »<sup>6</sup>. Aussi, lorsque le 8 avril 1791, l'article 2 du projet d'organisation ministérielle disposant qu'il y a aura six ministres est soumis aux voix du corps législatif, Le Chapelier répond que cette question n'est ni constitutionnelle ni législative : c'est selon lui au roi de présenter « l'état et le nombre de ses ministres avec la classification des matières qui seront confiés à chacun d'eux »<sup>7</sup>. Le député de Moselle Anthoine propose de décréter qu'au « roi

---

<sup>1</sup> AP, t. 9, p. 521, séance du 24 octobre 1789, « Mémoire des ministres du roi ».

<sup>2</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 9.

<sup>3</sup> Sieyès, *Préliminaire de la Constitution française*, op. cit., p. 34.

<sup>4</sup> AN, 284/AP/4, dossier 5, « Idée exacte et précise des pouvoirs publics dont l'ensemble forme la royauté, en France, suivi d'un nouveau plan de constitution ministérielle ».

<sup>5</sup> Philippe Ardent, « Le contenu des Constitution : variables et constantes », *Pouvoirs*, n° 50, septembre 1989, p. 32.

<sup>6</sup> AP, t. 23, p. 726, séance du 7 mars 1791.

<sup>7</sup> *Ibid.*, t. 24, p. 657, séance du 8 avril 1791.

appartient la distribution des fonctions exécutives entre les départements établis par la Constitution, de même que l'organisation intérieure de chaque département »<sup>8</sup>. Robespierre cautionne cette opinion afin de prévenir la création d'un « nouveau pouvoir ministériel »<sup>9</sup> qui serait distinct de celui du roi, tandis que si « les ministres ne sont que les agents du roi, leurs fonctions doivent leur être distribuées par le roi »<sup>10</sup>. L'Assemblée doit selon lui se borner à arrêter le nombre de départements<sup>11</sup>. Cependant le député d'Aix-en-Provence d'André affirme que « charger le pouvoir exécutif de faire définitivement, et sans la participation du Corps législatif, l'organisation du ministère, est autrement dangereux »<sup>12</sup>. Même Sieyès concède que cette organisation doit être le fruit du législateur et non le résultat de décisions arbitraires<sup>13</sup>. Le pouvoir constituant, limité dans le temps, ne peut pas prévoir les besoins futurs du pouvoir exécutif<sup>14</sup>. La loi sur l'organisation du ministère semble donc faire partie des « dispositions adoptées comme constitutionnelles pour être finalement ravalées au rang de règle législative »<sup>15</sup>. Comme d'autres décrets relatifs à l'organisation des pouvoirs publics, elle participe à la mise en place d'un ordre constitutionnel à l'intérieur d'une sorte de « bloc de constitutionnalité »<sup>16</sup>.

**202. L'affirmation du caractère législatif.** Consultée sur le caractère législatif de l'organisation du ministère, l'Assemblée détermine qu'elle doit statuer sur « la division et la démarcation du ministère »<sup>17</sup>. Le député Anson élabore par exemple un projet soutenant l'institution de sept ministres : un garde des sceaux et six secrétaires d'État chargés respectivement de l'instruction, des contributions, de l'administration générale intérieure, de la marine et des colonies, de l'armée de terre, des affaires étrangères<sup>18</sup>. Quelle que soit la démarcation choisie, Dêmeunier déclare au nom du Comité que « le nombre des ministres une fois convenu, nous nous sommes attachés à indiquer, d'une manière précise, les bornes des départements respectifs ; à réunir les fonctions analogues, et à préparer à l'avance la bonté du

<sup>8</sup> AP, t. 24, p. 662, séance du 9 avril 1791.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.* Ainsi, il faut « distinguer le pouvoir royal qui participe à la législation et le pouvoir exécutif, c'est-à-dire les fonctions d'exécution remplies par des agents du roi responsables » (voir p. 663).

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 663.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 395.

<sup>14</sup> Peter Häberle, *L'État constitutionnel*, Texte traduit [de l'allemand] par Marielle Roffi, révisé et édité par Constance Grewe, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 2004, p. 178.

<sup>15</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 4.

<sup>16</sup> Roberto Martucci, *L'ossessione costituente*, op. cit., p. 103.

<sup>17</sup> AP, t. 24, p. 663.

<sup>18</sup> *Ibid.*, t. 24, p. 691, séance du 10 avril 1791.

service, en soumettant l'administration centrale à un ordre invariable »<sup>19</sup>. De cette manière, le roi ne peut nullement modifier les départements ministériels dont la délimitation acquiert définitivement une valeur législative<sup>20</sup>, laquelle démontre la volonté de « soumettre les titulaires du pouvoir exécutif à l'empire du droit »<sup>21</sup>. Il s'agit d'enlever au pouvoir exécutif son « autonomie organisationnelle »<sup>22</sup> pour le soumettre au contrôle de l'Assemblée. Le corps législatif s'empare ainsi d'une prérogative auparavant laissée à l'entière discrétion du roi et ne lui accorde que la faculté de choisir les chefs des six départements. Dèmeunier affirme dans son rapport du 7 mars que la nécessité de séparer les pouvoirs politiques a alors guidé ce choix réalisé par les membres du Comité de constitution :

« Les pouvoirs ministériels entraînant la responsabilité, il est indispensable de les séparer et de prononcer fortement cette séparation. Si la ligne de démarcation est bien tranchée ; si on a réuni avec exactitude les fonctions analogues ; si on a séparé avec la même exactitude des fonctions discordantes, le service se fera mieux, les agents n'auront pas besoin d'un degré extraordinaire d'habileté, pour remplir leurs devoirs, et il est difficile de prévoir le caractère d'activité et de facilité que prendra l'administration<sup>23</sup>. »

### **203. La singularité de l'intervention législative dans l'organisation ministérielle.**

L'article 2 de la loi des 27 avril-25 mai 1791 dispose qu'il « appartient au Pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division & la démarcation des Départemens du Ministère »<sup>24</sup>. Cette immixtion du pouvoir législatif dans l'organisation ministérielle est une spécificité de la Révolution française, du Premier Empire, ainsi que de la deuxième République. Au-delà de l'exemple de 1791, la Constitution de 1795 donne elle aussi un rôle au pouvoir législatif dans l'organisation ministérielle, en vertu de son article 150 qui dispose que « le Corps législatif détermine les attributions et le nombre des ministres. – Ce nombre est de six au moins et de huit au plus »<sup>25</sup>. En revanche, la Constitution du Consulat ne prévoit que la création d'un ministre « spécialement chargé de l'administration du Trésor public »<sup>26</sup>. Les compétences et l'organisation des autres ministères de Napoléon sont fixées par décrets<sup>27</sup>. Par la suite, la Constitution même de l'Empire crée un archi-chancelier, un archi-trésorier, un connétable et un

<sup>19</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 4.

<sup>20</sup> Voir notamment Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, op. cit., p. 72.

<sup>21</sup> Matthieu Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, Recherche sur le droit gouvernemental de la V<sup>e</sup> République*, Clermont-Ferrand, Institut Universitaire Varenne, « Collection des Thèses », 2015, p. 6.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 6.

<sup>24</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 265, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 2.

<sup>25</sup> Constitution du 5 fructidor an III, titre VI, « Pouvoir exécutif », art. 150. Dans les faits, « il y en eut sept : pour l'intérieur, les relations extérieures, la guerre, la marine, la justice, les finances, la police ». Voir Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 466.

<sup>26</sup> Constitution du 22 frimaire an VIII, titre IV, « Du Gouvernement », art. 56.

<sup>27</sup> Thierry Lentz, *Les ministres de Napoléon, Refonder l'État, servir l'empereur*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2016, p. 121.



grand-amiral, semblables respectivement aux ministres de la Justice, des Finances, de la Guerre et de la Marine<sup>28</sup>. Quant à la Constitution de 1848, son article 66 dispose que le « nombre des ministres et leurs attributions sont fixés par le pouvoir législatif »<sup>29</sup>. Les autres textes constitutionnels, de la Charte de 1814<sup>30</sup> à la Constitution de la V<sup>e</sup> République, ne s'intéressent aucunement à la démarcation des départements ministériels et à la répartition de leurs fonctions. L'Assemblée nationale de la IV<sup>e</sup> République est la dernière à envisager, en 1947, une organisation législative du ministère<sup>31</sup>. Malgré l'originalité de la démarche, les départements ministériels établis par la loi des 27 avril-25 mai 1791 demeurent semblables à ceux de l'Ancien Régime. En ce domaine, l'Assemblée constituante réalise, non pas une réforme, mais une rationalisation de l'organisation ministérielle<sup>32</sup> (Section I). En dépit de l'extension des attributions du corps législatif, l'institution ministérielle conserve des fonctions exécutives, administratives et gouvernementales. Elles sont également délimitées par la loi des 27 avril-25 mai et par certaines dispositions de la Constitution du 3 septembre 1791<sup>33</sup> (Section II).

## SECTION PREMIÈRE : LA DÉTERMINATION DES STRUCTURES MINISTÉRIELLES

**204.** L'organisation des départements ministériels ne requiert pas nécessairement une valeur constitutionnelle. Il est généralement admis qu'en « vertu de sa puissance administrative », le chef de l'État puisse créer un département ministériel<sup>34</sup>. Or, la loi des 27 avril-25 mai réalise elle-même la démarcation des départements ministériels (§ 1). En même temps qu'elle détermine quels seront les départements et les attributions de chacun d'eux, la loi des 27 avril-25 mai 1791 consacre le principe d'unité du Conseil du roi sous l'appellation officielle de Conseil d'État, qu'il est loisible d'appeler « Conseil des ministres »<sup>35</sup> (§ 2).

<sup>28</sup> Constitution du 28 floréal an XII, titre V, « Des grandes dignités de l'Empire », art. 41 à 44.

<sup>29</sup> Constitution du 4 novembre 1848, ch. V, « Du pouvoir exécutif », art. 66.

<sup>30</sup> Voir notamment Daniel Amson, *Histoire constitutionnelle française, Tome 2, De la bataille de Waterloo à la mort de Louis XVIII*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, p. 300.

<sup>31</sup> Pour consulter ces projets, voir Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, op. cit., p. 143 à 172.

<sup>32</sup> Éric Zade, « Robespierre et la fonction ministérielle », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnacourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre*, op. cit., p. 176. Voir aussi Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, op. cit., p. 11.

<sup>33</sup> Robert Chabanne, *Les institutions de la France de la fin de l'Ancien Régime à l'avènement de la III<sup>e</sup> République (1789-1875)*, Lyon, Éditions L'Hermès, 1977, p. 75.

<sup>34</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., t. 1, p. 674.

<sup>35</sup> Bernard Pacteau, *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX<sup>e</sup> siècle*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2003, p. 7. L'expression « Conseil des ministres » est également employée par Bernard Olivier-Martin dans sa thèse de doctorat pour désigner le conseil créé par la loi des 27 avril-25 mai 1791 : Bernard Olivier-Martin, *Le Conseil d'État de la Restauration*, Paris, Recueil Sirey, 1941, p. 10-11.

## § 1 : La démarcation des départements ministériels

**205. Une démarcation matérielle des départements.** Les départements ministériels se trouvent rationalisés dès l'époque de l'Assemblée constituante qui rompt très vite avec l'administration enchevêtrée de l'Ancien Régime, durant lequel le terme de « département ministériel » revêt « un sens géographique et non point matériel »<sup>36</sup>. Chaque secrétaire d'État prenait en charge l'administration d'un quart du territoire<sup>37</sup>. Le travail législatif de l'Assemblée constituante sur l'organisation ministérielle remplace la délimitation territoriale des compétences d'un ministère par une délimitation strictement liée à la nature des affaires relevant de son administration. Elle met fin à cette « confusion d'attributions ministérielles »<sup>38</sup>. Cette volonté s'accorde parfaitement avec la rationalisation d'une l'administration qui, sous l'Ancien Régime, voyait se superposer et se concurrencer une pluralité de découpages territoriaux<sup>39</sup>. Désormais, chaque ministère aura une compétence *rationae materiae* et non *rationae loci*. Le ministère de la Marine et des Colonies soulève tout spécialement cette question, car deux projets différents prévoient de retirer le gouvernement des colonies au ministre de la Marine (A). Les législateurs conservent – sans que cela ne suscite de débats – les structures des anciens secrétariats d'État des Affaires étrangères et de la Guerre, dorénavant nommés ministères et déchargés de « l'administration civile »<sup>40</sup> de certaines parties du territoire. Le département de l'Intérieur fait l'objet d'une réorganisation plus importante<sup>41</sup>. Bien que l'Assemblée nationale prête attention à ne pas établir des ministères aux pouvoirs trop étendus, le département de l'Intérieur projeté par le Comité présente un champ d'activités trop large. En conséquence, les Constituants créent un ministère des Contributions publiques indépendant du département de l'Intérieur (B). L'Assemblée décide enfin de transformer les anciennes charges de chancelier et de garde des sceaux en un ministère de la Justice (C).

### A) Le maintien de l'unité du ministère de la Marine et des Colonies

**206.** En « perpétuel mouvement organisationnel »<sup>42</sup> depuis la création du ministère, les bureaux de la Marine se trouvent confrontés à des remises en cause institutionnelles au cours

---

<sup>36</sup> Jean Foyer, « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », *Pouvoirs*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>38</sup> Albert Larroquette, *Le pouvoir exécutif dans la Consitution de 1791*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>39</sup> Grégoire Bigot, *L'administration française, Politique, droit et société, 1789-1870*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, Litec, 2014, t. 1, p. 15-16.

<sup>40</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, *op. cit.*, p. 329.

<sup>41</sup> Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>42</sup> Vida Azimi, « Les premiers commis de la marine au XVIII<sup>e</sup> siècle », *RHD*, *op. cit.*, p. 507.

des années 1790 et 1791. Pendant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle, les différentes réorganisations des bureaux sont en grande partie la conséquence de la répartition géographique des attributions ministérielles<sup>43</sup>. Deux réformes sont successivement envisagées par le pouvoir constituant. La première réside dans un projet de division – d’après les termes du texte original – que nous dénommerons projet de répartition des affaires coloniales afin d’éviter toute confusion (A). La seconde se trouve dans un projet de séparation des affaires de la Marine et des affaires coloniales dévolues à deux départements distincts (B).

### 1) Le projet de répartition de l’administration des affaires coloniales

**207. Une administration hétéroclite.** La motivation du projet de répartition des affaires coloniales paraît être celle d’empêcher que le ministre de la Marine gouverne personnellement les colonies. S’il garde un large champ de compétences sur les questions coloniales, chacun des autres ministres prendrait en charge les domaines d’administration qui l’intéressent<sup>44</sup>, de sorte qu’aucun d’entre eux n’aurait une mainmise sur l’ensemble de la politique coloniale. Dans son *Plan de constitution ministérielle* de décembre 1789, Sieyès estime d’ailleurs que le ministère des colonies est un département superficiel. Selon lui, la nature des affaires que traite ce ministre ne diffère pas de celle des affaires des autres départements, et le véritable ministère des colonies est « le conseil du roi lui-même »<sup>45</sup>. Un ministre seul ne serait donc pas légitime pour gouverner les affaires coloniales. C’est toutefois au cours du mois d’octobre 1790 que commencent les débats parlementaires sur la répartition entre tous les ministères des affaires liées aux colonies. Connue comme le « théoricien du groupe colonial »<sup>46</sup>, le député Moreau de Saint-Méry<sup>47</sup> distribue à ses confrères son *Opinion sur les dangers de la division du ministère de la marine et des colonies*<sup>48</sup>. Son devoir – écrit-il – est de rendre publiques ses observations

---

<sup>43</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, op. cit., p. 87.

<sup>44</sup> Anthony Louis Elicona, *Un colonial sous la Révolution en France et en Amérique : Moreau de Saint-Méry*, Paris, Jouve & C<sup>ie</sup> éditeurs, 1934, p. 101.

<sup>45</sup> AN, 284/AP/4, dossier 5, « Idée exacte et précise des pouvoirs publics », op. cit., p. 6.

<sup>46</sup> Léon Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution, La Constituante et la réforme coloniale*, Paris, Perrin, 1898, p. 74.

<sup>47</sup> Membre du club de Massiac et historien des colonies (Anthony Louis Elicona, *Un colonial sous la Révolution*, op. cit., p. 78), Moreau de Saint-Méry, propriétaire en Martinique et ancien membre du Conseil supérieur de Saint-Domingue, est alors « l’homme de France le mieux instruit des choses coloniales » (Léon Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution*, op. cit., p. 74). Député par le club esclavagiste en tant que commissaire près du ministre de la Marine, il est un artisan notoire de l’admission des députés des colonies dans l’Assemblée nationale (Anthony Louis Elicona, *Un colonial sous la Révolution*, op. cit., p. 71). Sur le club de Massiac, voir Deborah Liébart, « Un groupe de pression contre-révolutionnaire : le club Massiac sous la constituante », *AHRF*, n° 354, oct.-déc. 2008, p. 29 à 50.

<sup>48</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry, Député de la Martinique, à l’Assemblée nationale, Sur les dangers de la division du ministère de la Marine et des Colonies*, du 28 octobre 1790, Paris, Imprimerie nationale, 1790, Gallica, 4646C. Voir aussi AP, t. 20, p. 90-95, annexe de la séance du 28 octobre 1790.

destinées à défendre les intérêts des colonies<sup>49</sup>. Moreau de Saint-Méry, depuis le printemps 1789, sert opiniâtrement les intérêts des colons. Son opinion sur le projet de division débute sur un exposé résumant clairement l'idée de répartition des affaires coloniales entre les ministres :

« On assure que le projet est formé de diviser le département de la Marine et des Colonies, pour conserver le ministère de la marine, & distribuer aux autres départemens toutes les parties relatives aux colonies ; de manière que nos troupes dépendront du ministre de la guerre ; nos forces navales, de celui de la marine ; nos tribunaux & nos discussions contentieuses, du ministre de la justice ; notre commerce & nos finances, du contrôleur-général, & notre administration intérieure, du ministre chargé de l'administration intérieure du royaume<sup>50</sup>. »

**208. Le besoin de bureaux spécialisés.** Selon ce projet, les affaires coloniales devraient être « divisées » suivant le même modèle que les divisions ministérielles déjà établies (Marine, Guerre, Contributions, Intérieur, Affaires étrangères et Justice) afin de lutter contre le « despotisme » du ministre de la Marine dans les colonies. Elles seraient administrées par les mêmes bureaux que les affaires concernant la métropole. Moreau de Saint-Méry rappelle d'ailleurs qu'à l'origine les colonies furent placées sous la direction du ministère des Affaires étrangères, avant qu'elles ne rejoignent, sous l'impulsion de Colbert, le ministère de la Marine en 1669<sup>51</sup>. Colbert, toujours selon Moreau, aurait été « convaincu que l'unité étoit, dans cette administration, le salut des Colonies, & il ne voulut pas laisser dépendre ce salut de quelques querelles sur les compétences, de quelques animosités individuelles »<sup>52</sup>. D'après l'opinion du député, l'invocation du « despotisme ministériel » ne saurait justifier le bouleversement en cours de préparation ; sans doute en serait-il aggravé, car, contrairement aux autres sections ministérielles, les bureaux du département de la Marine présentent l'avantage de parfaitement connaître les spécificités des colonies<sup>53</sup>. Moreau tire la conclusion que les différents ministres, dépourvus de bureaux compétents, commettraient régulièrement des erreurs et des injustices<sup>54</sup>. Des décisions prises en vertu de certaines « analogies prétendues »<sup>55</sup> pourraient être erronées du fait de l'ignorance des spécificités locales. L'exemple de la gestion des troupes est intéressant à cet égard : les services du ministère de la Guerre seraient-ils réellement compétents pour superviser des opérations militaires qui, en raison de la géographie, seraient en partie de nature maritime<sup>56</sup> ? Le député entend encore défendre les colons de maux judiciaires qu'ils se

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 6-7.

plaignent de subir<sup>57</sup>. Les réformes attendues par ces derniers pourraient être encore ralenties par la dépendance à un ministre ignorant les particularismes de l'organisation juridictionnelle des colonies et les caractéristiques morales des magistrats colons<sup>58</sup>. Moreau doute également de la capacité du ministre de l'Intérieur à assurer la sûreté des colonies<sup>59</sup>. Enfin, les colons frémissent à l'idée que le contrôleur général devienne compétent en matière de commerce des colonies, en raison des faibles moyens dont est composé le crédit des places de commerce<sup>60</sup>. Moreau estime que les colons ne pourraient être assurés de l'équité d'un ministre, trop soumis à l'influence du corps législatif qu'il consulterait pour « une foule de détails »<sup>61</sup>. Profondément inquiet, Moreau de Saint-Méry écrit qu'à « coup sûr cette mesure effrayeroit toutes les Colonies : elle leur présageroit l'esclavage mercantile le plus affreux de tous »<sup>62</sup>.

Le représentant du parti colonial alarme ses homologues sur la difficulté d'engager la responsabilité ministérielle qu'entraîne une organisation si complexe : « Quel sera le sort des malheureux Colons, si, réduits à se plaindre de plusieurs ministres, il y a la possibilité pour chacun de rejeter la faute sur un autre ? »<sup>63</sup>. Enfin, Moreau instruit ses confrères qui envisagent d'« *éparpiller* »<sup>64</sup> les affaires des colonies, que l'Espagne se trouve dotée d'un « ministère particulier des Indes »<sup>65</sup>, tandis que le ministère de l'Intérieur anglais comporte une commission de dix-neuf membres « chargée de l'examen préparatoire & approfondi de tout ce qui concerne le commerce & les Colonies, & une autre pour les Indes orientales »<sup>66</sup>. Inspirés de ces exemples et de la tradition administrative française, Moreau de Saint-Méry continue de louer les mérites de l'organisation du ministère de la Marine et des Colonies qui,

« tel qu'il est aujourd'hui, suppose une corrélation intime entre toutes les parties qui les composent : les pièces qui en dépendent sont même très-souvent relatives à plusieurs détails à la fois. Si on les a classées dans une division, les autres qui en ont besoin savent où les trouver ; & le ministre, qui est le point central de tous ces sous-départemens, peut réunir en un moment tous les renseignemens fournis par les colonies & la marine *depuis leur établissement*<sup>67</sup>. »

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>61</sup> *Ibid.* p. 12.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 18.

Habilement combattue par Moreau, cette idée de répartition des compétences entre les différents départements tombe dans l'oubli. En réaction, les membres du Comité de constitution paraissent toujours déterminés à créer un « ministère spécial »<sup>68</sup> pour les Colonies.

## **2) Le projet de création d'un ministère des Colonies**

**209. Les origines du projet.** L'idée de constituer un ministère spécialisé dans l'administration des colonies apparaît dans les cahiers de doléances. Le tiers état du bailliage de Caux envisage que « l'administration du commerce maritime et des colonies soit distraite du département de la marine, pour être désormais confiée au département des finances »<sup>69</sup>, ou bien « qu'il soit créé un ministre particulier du commerce maritime, ayant les colonies dans son département »<sup>70</sup>. D'ailleurs, le ministère comprend depuis 1710 un bureau des colonies, qui devient par la suite un sous-secrétariat d'État<sup>71</sup>. Dorénavant, la création d'un ministère des Colonies apparaît comme un complément à la nouvelle organisation constitutionnelle des colonies<sup>72</sup>. Le ministre de la Marine, Claret de Fleurieu, est par ailleurs un ardent promoteur et l'un des inspireurs de cette réforme<sup>73</sup>. Le projet de diviser les administrations de la marine et des colonies se trouve soutenu par de nombreux « planteurs blancs résidant à Paris, comme Gouy d'Arsy et de Cullion, qui le réclamèrent moins pour atteindre des progrès d'organisation générale que pour soustraire les colonies à l'administration vigilante de la Marine »<sup>74</sup>. En cela, l'organisation ministérielle correspondrait à celle de l'organisation des comités de l'Assemblée, au sein de laquelle se distingue un Comité de marine et un Comité des colonies, lequel s'apparente d'ailleurs à un ministère des Colonies<sup>75</sup>.

**210. La division dans le premier projet d'organisation ministérielle.** Le projet présenté en mars 1791 par le rapporteur du Comité de constitution envisage la division de l'actuel ministère de la Marine et des Colonies. Le nombre de départements ministériels dépendrait

---

<sup>68</sup> Albert Duchêne, *La politique coloniale de la France – le ministère des colonies depuis Richelieu*, Paris, Payot, 1928, p. 120.

<sup>69</sup> *AP*, t. 2, p. 579, « Cahier de doléances du bailliage de Caux », art. 39.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Lorraine Decléty, « Le ministère des colonies », *Livraison d'histoire de l'architecture*, n° 8, 2004, 2<sup>e</sup> semestre, p. 23.

<sup>72</sup> Léon Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution*, *op. cit.*, p. 201.

<sup>73</sup> Anthony Mergey, « Fleurieu », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine*, *op. cit.*, p. 283.

<sup>74</sup> Anthony Louis Elicona, *Un colonial sous la Révolution*, *op. cit.*, p. 102.

<sup>75</sup> Manuel Covo, « Le Comité des colonies. Une institution au service de la “famille coloniale” ? (1789-1793) », *La Révolution française*, [en ligne], 3, 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012, p. 1.

alors de l'existence ou non du ministre des Colonies<sup>76</sup>. Le Comité tente d'exposer les avantages qui résulteraient de sa création :

« L'importance des colonies, la multitude d'affaires qu'elles apporteront au gouvernement, les modifications que vous avez promises, et qui sont nécessaires touchant leur régime et leurs lois, demandent un ministre occupé uniquement de cette administration. D'autres considérations relatives à la bonté du service, aux soins éclairés qu'on doit prendre d'une partie si précieuse de l'Empire, aux moyens les plus sûrs de lui rendre toujours justice, ne laissant aucun doute sur la question. Enfin, par l'établissement d'un ministre des colonies, la métropole aura non seulement plus de moyens de montrer sa constante affection pour les colons françois, mais il en résultera des avantages sans nombre en faveur de l'agriculture et du commerce du royaume<sup>77</sup>. »

Le Comité estime que les troubles survenus dans les colonies prescrivent cette séparation des attributions<sup>78</sup>. La mission de fournir tous les renseignements « dont le gouvernement est dépositaire »<sup>79</sup> ne pourra être correctement accomplie si le ministère se trouve également chargé des affaires de la Marine. Dèmeunier déclare à cet égard que les « ministres les plus habiles et les plus intègres ne peuvent faire le bien lorsqu'ils sont gênés à chaque pas, par un vice radical dans la division et la distribution des pouvoirs »<sup>80</sup>. Plusieurs compétences devraient être enlevées au département de la Marine, telles que la correspondance avec les consuls de la nation française, attribuée au ministère des Affaires étrangères, et la direction du commerce, abandonnée au département de l'Intérieur<sup>81</sup>, de même que les grandes pêches maritimes. Aussi, le Comité propose-t-il de « donner au ministre des Colonies la surveillance, et la direction des établissemens & comptoirs françois, en Asie et en Afrique »<sup>82</sup>, mais « d'en excepter ceux qui sont situés dans les états de la porte Ottomane, les régences de Barbarie, et de l'empire du Maroc, et de charger de ce soin le ministre de la marine »<sup>83</sup>. *In fine*, l'article 10 du projet présenté le 7 mars résume en neuf points le rôle rempli par le ministre des Colonies<sup>84</sup>, tandis que l'article 12 énumère neuf autres compétences réservées au ministre de la Marine<sup>85</sup>.

**211. L'hostilité de l'Assemblée contre le plan de division.** Malgré les premières réflexions hostiles du corps législatif à l'encontre de la création du département des Colonies, le projet de décret présenté le 6 avril 1791 évoque toujours l'existence de ce ministère<sup>86</sup>. Le rapport du

---

<sup>76</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 3.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 4-5.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 31-32.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 33-34.

<sup>86</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 1, art. 2.

Comité mentionne qu'il « est impossible de calculer les maux qu'on faits à la France la confusion des pouvoirs abandonnés aux ministres sous l'ancien régime, la réunion des fonctions qui doivent être séparées, et la séparation de celles qui devoient être réunies »<sup>87</sup>. La création d'un ministère des Colonies semble avoir pour vocation de protéger « les intérêts du parti colonial »<sup>88</sup>. Cette mesure répond effectivement aux plaintes venues des colonies relatives au despotisme exercé par le ministère de la Marine. Malgré son hostilité pour la concentration des pouvoirs entre les mains des ministres, la majorité de la Constituante n'est guère convaincue de la pertinence de cette division. La rationalité des arguments opposés à ce projet l'emporte sur la crainte de survivance d'un « despotisme ministériel » dans les colonies. Au cours de la séance du 7 mars, Goupil de Préfeln s'étonne pour commencer de la création de ce ministère tandis que dans le même temps les départements des finances et de l'intérieur sont réunis<sup>89</sup>. Le même jour, Lasnier de Vaussenay, au nom du Comité d'agriculture et de commerce, estime que « l'intérêt de la France et de ses colonies doit être indivisible dans ses rapports commerciaux. Un ministre particulier des colonies deviendrait bientôt étranger au commerce national. Il ne s'occuperait que de la prospérité des îles confiées à son administration »<sup>90</sup>. Même le parti colonial repousse le projet du Comité de constitution. Moreau de Saint-Méry joue une nouvelle fois un rôle important dans les débats : il annonce le 9 avril 1791 sa préférence pour « un ministre universel »<sup>91</sup> et désapprouve la multiplication de départements inutiles. La séparation des compétences ne viserait d'après lui qu'à « augmenter les agents pour ne produire qu'un effet égal & même un effet moindre »<sup>92</sup>. Le ministre des Colonies dirigerait un personnel réduit à seulement deux agents principaux : le gouverneur et le directeur général<sup>93</sup>. Or, les colons craignent que le ministre des Colonies associé à ces deux agents établissent le « despotisme ministériel » dans les colonies. Aux yeux des colons, gouverneurs et intendants sont des représentants de ce despotisme, « attachés à réfréner les tentatives autonomistes, chargés de la stricte application de "l'Exclusif" au profit du commerce de la métropole et de la bonne rentrée des impôts »<sup>94</sup>. Les accusations des colons de Saint-Domingue contre La Luzerne et l'intendant Barbé de Marbois, selon lesquelles ces derniers auraient notamment nui

<sup>87</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 5.

<sup>88</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit., p. 41.

<sup>89</sup> AP, t. 23, p. 726, séance du 7 mars 1791.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 727.

<sup>91</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry, député de la Martinique, sur l'organisation du ministère, et notamment sur la nécessité de ne faire qu'un seul ministère de la Marine & des Colonies*, du 9 avril 1791, Paris, Imprimerie nationale, p. 2. Voir aussi AP, t. 24, p. 664 à 671, séance du 9 avril 1791.

<sup>92</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 2.

<sup>93</sup> Léon Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution*, op. cit., p. 202.

<sup>94</sup> François Blancpain, *La colonie française de Saint-Domingue : de l'esclavage à l'indépendance*, Paris, Karthala, coll. « Monde caribéen », 2004, p. 67.



à l'administration de la justice et au commerce de la colonie, sont un parfait exemple de cette crainte du despotisme<sup>95</sup>.

**212. L'imbrication des intérêts de la Marine et des Colonies.** Le rattachement des colonies au département de la Marine trouve sa justification principale dans le besoin de les défendre<sup>96</sup>. La marine militaire serait un simple instrument de protection des possessions coloniales. Dans ses précédentes observations du mois d'octobre, Moreau précisait bien que « la marine n'est qu'un accessoire dont les Colonies sont le principal, puisque les Colonies sont une vraie richesse, & la marine une dépense pour les conserver »<sup>97</sup> ; par conséquent, si « la France avoit le malheur de perdre ses Colonies, sa marine, désormais sans objet comme sans aliment, s'anéantiroit bientôt »<sup>98</sup>. Les arguments de nature économique ne peuvent davantage justifier cette séparation, car le but de la Marine « n'est autre chose que la protection du commerce ; ce qui [...] prouve que les colonies doivent être dans un rapport immédiat et continu avec la marine »<sup>99</sup>. Moreau de Saint-Méry s'étonne que cette imbrication des affaires échappe au Comité : « Il sépare les ressources des besoins ; il voit, sans frémir, les lenteurs, les indécisions, les rivalités qui peuvent s'élever entre deux ministres ; tandis que l'effet d'une seule volonté fait disparaître ces obstacles dont l'effet est incalculable »<sup>100</sup>. De nombreuses mesures urgentes, en particulier celles relatives à la défense, ne sauraient tolérer « l'inconvénient de l'attente & de la nécessité de réunir deux opinions »<sup>101</sup>. Qu'il veuille correspondre avec les colonies, projeter une expédition ou organiser des rassemblements, des départs, des transports, le ministre des Colonies serait toujours contraint de se concerter avec celui de la Marine et d'avoir recours aux agents de ce dernier<sup>102</sup>. La division entraînerait des difficultés dans l'exécution de certaines opérations telles que la direction des forces navales ou la correspondance avec les directoires en matière de police des gens de mer<sup>103</sup>. Par ailleurs, « l'administration et la police des classes de gens de mer, & la police des ports & rades des colonies »<sup>104</sup> ne pourrait appartenir au ministère de la Marine, comme le prévoit le projet du

---

<sup>95</sup> Voir AN, D/XXIX/96, Correspondance avec le comité des rapports et documents divers relatifs à l'affaire de M. de La Luzerne, ministre de la Marine, et des réclamations soulevées contre lui par le comte de Gouy et la députation de Saint-Domingue.

<sup>96</sup> Léon Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution*, op. cit., p. 202.

<sup>97</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry sur les dangers de la division du ministère*, op. cit., p. 17.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>100</sup> *Ibid.* p. 14-15.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 17. Il explique que « l'administration des classes a toujours été, & est encore entre les mains d'officiers coloniaux très-distincts des commissaires aux classes de France, & sous les ordres des intendants & ordonnateurs

Comité, mais au département des Colonies. Les intérêts militaires et économiques des colonies ne différant guère de ceux de la métropole<sup>105</sup>, rien ne justifie la création d'une administration ministérielle spécifique.

**213. Préserver l'équilibre du ministère actuel.** Moreau de Saint-Méry affirme que le ministère de la Marine a parfaitement administré le royaume et les colonies depuis l'époque de Colbert<sup>106</sup>. Depuis l'arrivée officieuse de ce dernier à la tête de cette administration, la marine française, aussi bien militaire que marchande, connaît un développement extraordinaire qui la conduit à son apogée à l'aube de la Révolution<sup>107</sup>. En vertu des réalisations effectuées en plus d'un siècle, la marine militaire assure désormais une excellente protection du commerce et des colonies<sup>108</sup>. L'ombre de Colbert, dit Moreau, doit « épouvanter ceux qui auroient entrepris de la censurer »<sup>109</sup>. Enfin, l'administration d'un seul ministre paraît moins despotique que la tutelle de plusieurs d'entre eux. Afin de développer librement leur commerce, les colons souhaitent en réalité être « “gouvernés” le moins possible »<sup>110</sup>. Comme l'explique Moreau,

« il est essentiel de dire que par rapport aux colonies, le ministre en était le législateur, le chancelier, le contrôleur général et qu'il réunissait à lui seul toutes les autorités ; avec cette circonstance remarquable, que son pouvoir y était tel qu'une de ses dépêches équivalait à une loi. Hé bien, avec tant de soins et de détails, un seul ministre suffisait ; et qu'on ne croit pas que ce fut de son impuissance à les remplir, que les colons se plaignaient. C'était presque toujours de ce qu'il ne s'occupait d'eux que pour les tenir sous le joug, que pour maintenir et consacrer des actes de despotisme [...] »<sup>111</sup>

Moreau de Saint-Méry estime que la division des tâches amènerait un déséquilibre en faveur du département de la Marine, d'autant plus que celui des colonies « ne reçoit rien d'étranger au ministère dont on voudrait le détacher »<sup>112</sup>. Le député accuse ainsi le ministre Fleurieu de vouloir accaparer l'ensemble des attributions du département de la Marine et des Colonies, car « le ministère de la marine emporte presque tout dans le partage »<sup>113</sup>. De surcroît, « l'organisation proposée pour le ministère de la marine réalise [...] l'établissement d'espèce d'amiraux dans les colonies, qui exerceront une autorité en quelque sorte indépendante de celle

---

des colonies. Il seroit trop extraordinaire en effet, que dans l'intérieur d'un département il y eût des officiers sédentairement établis, qui fussent autorisés à régir une administration aussi importante que celle des classes, avec l'indépendance de l'autorité locale. »

<sup>105</sup> Léon Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution*, op. cit., p. 202.

<sup>106</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 5.

<sup>107</sup> Jean Meyer et Martine Acerra, *Histoire de la marine française des origines à nos jours*, Rennes, Éditions Ouest-France, 1994, p. 130.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 5.

<sup>110</sup> Léon Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution*, op. cit., p. 202.

<sup>111</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 5-6.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 19.

des gouverneurs, & dont on prétend que l'exemple est tiré des colonies anglaises »<sup>114</sup>. Le ministère de la Marine se trouverait aussi dépourvu de deux domaines de compétences rattachés au département de l'Intérieur : le commerce maritime et la pêche<sup>115</sup>. En somme, Moreau de Saint-Méry reproche au Comité de constitution de vouloir créer un ministère uniquement dédié à la marine alors qu'il a « appauvri, mutilé et décharné ce qui ne forme encore aujourd'hui qu'une partie d'un ministère particulier »<sup>116</sup>.

**214. La « nullité » du ministère des Colonies.** Moreau de Saint-Méry affirme que le ministre des Colonies se trouverait réduit à « une espèce de nullité après l'avoir décoré de ce titre qu'on croiroit imaginé comme l'étoient, dans l'ancien régime, une foule de qualifications destinées à satisfaire la vanité ou à devenir le prétexte de gros appointemens pour quelques favoris »<sup>117</sup>. Ce ministre est condamné à « une honteuse impuissance »<sup>118</sup>. Il n'y aurait donc aucun intérêt à créer un ministère chargé des seules affaires de la Marine lorsque ses « opérations sont moins nombreuses qu'autrefois »<sup>119</sup>. Privé de nombreuses attributions manifestement de son ressort, « le ministère des colonies méritera d'être comparé à la section confiée à l'un des cinq directeurs généraux qu'on propose de placer sous le ministre de l'intérieur »<sup>120</sup>. Moreau de Saint-Méry sous-estime même la réalité si l'on prend en considération qu'un seul directeur général de l'Intérieur assure la direction de quatre-vingt-trois départements, tandis que les colonies en formeraient seulement dix-huit<sup>121</sup>. Moreau pense avoir suffisamment démontré l'inutilité d'une division qui ne présente que des inconvénients<sup>122</sup>. S'il retient le nombre de cinq ministres, il préconise en revanche la division des bureaux du ministère de la Marine en deux directions générales distinguant la marine et les colonies<sup>123</sup>. En octobre 1790, il préconisait déjà la formation de ces deux directions au sein d'un ministère

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 19. À propos du modèle anglais, voir p. 20 : « le département des colonies, avec quelques restrictions, appartient à celui des deux secrétaires d'Etat qui est chargé du département de l'extérieur ; mais il existe un comité, ou une commission du conseil du roi, composé de 19 membres, qui examine préalablement tout ce qui concerne le commerce & les colonies, indépendamment d'un autre comité pour les Indes orientales. Ainsi les objets coloniaux, d'abord approfondis dans ce comité, se trouvent unis à ce qui en Angleterre forme un point capital & en quelque sorte indivisible d'avec la marine, c'est le commerce. »

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>121</sup> Anthony Louis Elicona, *Un colonial sous la Révolution*, op. cit., p. 103.

<sup>122</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 23.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 28. Voir aussi Anthony Louis Elicona, *Un colonial sous la Révolution*, op. cit., p. 104.

unique, ou bien encore d'instituer, à l'instar de l'Angleterre, « un comité chargé de proposer tout ce qui a trait aux Colonies & d'éclairer le ministère lui-même »<sup>124</sup>.

**215. La confirmation du ministère unique.** Immédiatement après avoir entendu ce discours, Barnave propose de mettre aux voix la séparation du département de la marine et de celui des colonies<sup>125</sup>. Tandis que Dêmeunier rappelle que le Comité lui-même ne fait pas de cette séparation un point fondamental<sup>126</sup>, l'Assemblée la rejette sans aucune discussion supplémentaire. Dêmeunier présente, le 13 avril un nouvel article relatif aux compétences du ministre de la Marine et des Colonies, dont tous les paragraphes sont adoptés sans débat. L'opinion de l'Assemblée constituante est toutefois différente en ce qui concerne les départements de l'Intérieur et des Contributions publiques qui, en raison de leur étendue, nécessitent d'être dissociés.

## **B) La séparation des départements de l'Intérieur et des Contributions publiques**

**216. La création de ministères adaptés à l'administration moderne.** Fréron, dans son journal *l'Orateur du Peuple*, précise dès octobre 1790 que l'éviction des « ministres anthropophages »<sup>127</sup> est une première étape, mais « il faut encore nettoyer entièrement les étables ministérielles »<sup>128</sup>. La nouvelle administration ne doit pas encourager l'obéissance servile envers le roi mais le développement de l'esprit civique et du patriotisme. La recomposition des ministères sous des appellations nouvelles est une transformation préalable à la mise en place d'une politique révolutionnaire. C'est aussi l'aboutissement d'un processus de mise en place de la bureaucratie, déjà commencé sous l'Ancien Régime, et dont le coup de Maupeou représente une éclatante manifestation<sup>129</sup>. Il y aurait alors une « transition de l'État dynastique à l'État bureaucratique »<sup>130</sup>. À rebours de l'hostilité générale des Constituants envers la bureaucratie<sup>131</sup>, l'exemple du secrétariat d'État transformé en ministère de l'Intérieur est caractéristique de cette évolution. La tentative d'intrusion du pouvoir législatif jusque dans

---

<sup>124</sup> *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry sur les dangers de la division, op. cit.*, p. 19.

<sup>125</sup> *AP*, t. 24, p. 672, Barnave.

<sup>126</sup> *Ibid.*, Dêmeunier.

<sup>127</sup> *L'Orateur du peuple*, n°11, octobre 1790, cité par Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution, op. cit.*, p. 164.

<sup>128</sup> *Ibid.* Le terme « étables » nous renvoie une nouvelle fois à ce cliché du ministre domestique du roi.

<sup>129</sup> Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy, op. cit.*, p. 25.

<sup>130</sup> Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1997, n° 118, « Genèse de l'État moderne », p. 55. Ce passage, explique Bourdieu, « est inséparable du mouvement par lequel la nouvelle noblesse, la noblesse d'État (de robe), chasse l'ancienne noblesse, la noblesse de sang » (Voir *infra*, p. 62).

<sup>131</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives, op. cit.*, p. 324.

l'organisation des bureaux est une preuve supplémentaire de la rationalisation des découpages entre départements (1). Cependant, le ministère envisagé dans le premier rapport paraît trop tentaculaire. Afin de résoudre le problème de son omnipotence, l'administration des finances est confiée à un ministère des Contributions et revenus publics (2).

### **1) L'organisation interne du ministère de l'Intérieur**

**217.** Le ministère de l'Intérieur a longuement retenu l'attention du Comité de constitution, car « l'organisation de tout le royaume »<sup>132</sup> dépendrait de sa propre structuration. Le nouvel aménagement du département de l'Intérieur constitue une rupture avec le secrétariat d'État de la Maison du roi (a). Son importance en matière administrative conduit même le Comité à présenter un projet d'organisation de ses divisions internes (b).

#### **a) La modernisation du secrétariat d'État à la Maison du roi**

**218. Une administration anachronique.** Le secrétariat d'État de la Maison du roi apparaît en 1570 tout d'abord dans l'optique d'administrer Paris, l'Ile-de-France et le Berry<sup>133</sup>. Lorsque le baron de Breteuil se vit confier l'administration de ce département en 1783, il portait non seulement le titre de « secrétaire d'État et de nos Commandements et Finances du département de notre Maison »<sup>134</sup>, mais aussi celui de « ministre de Paris, ministre de la Grande Police, ministre des Académies, ministre du département de l'Intérieur »<sup>135</sup>. Le secrétaire d'État disposait en outre d'attributions judiciaires<sup>136</sup>, puisqu'il était chargé de rendre compte au roi des remontrances et des représentations des parlements<sup>137</sup>. Sur les ordres du roi, il pouvait également faire juger des différends par des commissions<sup>138</sup>. Mais l'avènement du principe de séparation des pouvoirs interdit désormais toute « interférence en matière d'administration de la justice »<sup>139</sup>. Une autre fonction traditionnelle de ce secrétariat d'État concernait les écuries royales<sup>140</sup>. Cette compétence rappelle celle du connétable du début de l'ère capétienne, mais

---

<sup>132</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 6.

<sup>133</sup> Paul Bouteiller, « Aux origines du ministère de l'Intérieur. Le secrétariat d'État à la Maison du roi », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, op. cit., p. 9.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>137</sup> René-Marie Rampelberg, *Le ministre de la Maison du Roi*, op. cit., p. 27.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Pierre Bertholle, « La création du ministère à l'époque de la Révolution », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur*, op. cit., p. 20.

<sup>140</sup> René-Marie Rampelberg, *Le ministre de la Maison du Roi*, op. cit., p. 67.

elle est désormais anachronique dans une monarchie qui se bureaucratise. Jusqu'en 1790, le titulaire de ce portefeuille prend toujours en charge l'administration de la Maison du roi<sup>141</sup>. Or, l'administration moderne nécessite une dissociation de la domesticité et du politique<sup>142</sup>.

**219. La préservation de l'étendue de ses compétences.** La Maison du roi est en pleine expansion depuis 1787<sup>143</sup> et constitue, en 1789, un des principaux ministères<sup>144</sup>. Depuis plusieurs dizaines d'années, il est fréquent de l'évoquer sous le nom de « département de l'intérieur »<sup>145</sup> ou des « Affaires du dedans »<sup>146</sup>. Le secrétariat d'État de la Maison du roi supervise en effet l'administration d'un nombre très important de provinces et de généralités<sup>147</sup>. Ses attributions s'étendent même aux affaires religieuses<sup>148</sup>, avec l'administration du clergé, de la feuille des bénéfices (avant l'entrée au Conseil de Lefranc de Pompignan en août 1789) et des affaires générales de la religion réformée<sup>149</sup>. La Maison du roi est donc un des rouages les plus importants du pouvoir exécutif. Le Comité de constitution ne prévoit pourtant pas de diminuer sa sphère de compétences. Dêmeunier justifie ce choix étonnant dans son rapport du 7 mars :

« Le maintien de l'organisation de tout le royaume dépend, en quelque sorte, de l'organisation de cette partie du ministère ; qu'il faut y placer les moyens d'assurer la liberté, la tranquillité et la prospérité publique. Mais la multiplicité de fonctions qu'il paroît nécessaire d'accorder au ministre de l'intérieur, est effrayante. Cette multiplicité de fonctions, et le danger qu'il y aura toujours de ne pas rencontrer des hommes qui puissent porter un pareil fardeau, ont conduit le comité à une disposition qui lui semble réunir des avantages de tous les genres<sup>150</sup>. »

Le projet de décret présenté le 6 avril 1791 énonce seulement les obligations d'expédier les lois aux corps administratifs<sup>151</sup>, d'assurer « l'exécution des lois relatives à la sûreté et à la tranquillité de l'intérieur de l'état »<sup>152</sup>, de « correspondre avec les corps administratifs »<sup>153</sup>, et de « rendre compte, tous les ans, au corps législatif, de l'état de l'administration générale, des abus qui auroient pu s'y introduire, et en particulier de la conduite des membres des corps

<sup>141</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXX, présenté à Sa Majesté pour la première fois en 1699*, Paris, D'Houry, 1790, p. 226.

<sup>142</sup> Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'État », *op. cit.*, p. 59.

<sup>143</sup> René-Marie Rampelberg, *Le ministre de la Maison du Roi*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>144</sup> Paul Bouteiller, « Aux origines du ministère de l'Intérieur », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>145</sup> *Ibid.* p. 9.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXXIX*, *op. cit.*, p. 230.

<sup>148</sup> René-Marie Rampelberg, *Le ministre de la Maison du Roi*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>149</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXXIX*, *op. cit.*, p. 230.

<sup>150</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, *op. cit.*, p. 6-7.

<sup>151</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, *op. cit.*, p. 5, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>152</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>153</sup> *Ibid.*, al. 3.

administratifs et des municipalités »<sup>154</sup>. Le nouveau ministère ne présente pas de grandes différences avec l'ancienne Maison du roi<sup>155</sup>. Toutefois, de nouvelles attributions apparaissent dans les articles relatifs à l'organisation des bureaux et donnent au ministre de l'Intérieur un champ d'intervention extrêmement large.

#### **b) Le projet d'organiser législativement les sections du ministère**

**220. La division dans le projet du Comité.** Le pouvoir législatif essaie de mettre la main sur l'organisation interne du département de l'Intérieur. L'objectif officiel du Comité de constitution est de « répartir l'administration intérieure dans des divisions particulières subordonnées séparément à un agent qui éclaire le ministre d'une manière complète »<sup>156</sup>. Le nouveau ministère serait divisé en cinq sections respectivement compétentes : la première pour les « détails relatifs au maintien du régime constitutionnel »<sup>157</sup> ; la deuxième pour les détails dans l'exécution des lois relatives à l'assiette des impositions directes et à leurs recouvrements, à la nomination des percepteurs et la surveillance des répartitions et recouvrements<sup>158</sup> ; la troisième pour l'exécution des lois relatives aux contributions indirectes<sup>159</sup>, ainsi que « l'inspection des monnoies et de tous les établissemens, baux, régies ou entreprises qui rendront une somme quelconque au trésor public »<sup>160</sup> ; la quatrième pour l'administration des mines et minières, des travaux publics, des ponts et chaussées, des canaux et des divers ouvrages publics<sup>161</sup>, la « conservation de la navigation »<sup>162</sup> et des bâtimens publics dont les églises et les hôpitaux, ainsi que pour la répression de la mendicité et du vagabondage ; enfin la cinquième pour « la conservation et administration économique des forêts nationales, domaines nationaux, et autres propriétés publiques, produisant ou pouvant produire une somme quelconque au trésor public »<sup>163</sup> et les questions relatives, d'une manière générale, à l'agriculture, à la pêche et aux industries<sup>164</sup>. Chaque section serait confiée à un directeur général nommé par le roi<sup>165</sup>, qui serait à la fois responsable de son administration et révocable à la discrétion du monarque<sup>166</sup>. À

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, al. 4.

<sup>155</sup> Pierre Bertholle, « La création du ministère à l'époque de la Révolution », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur, op. cit.*, p. 20.

<sup>156</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère, op. cit.*, p. 8.

<sup>157</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère, p. 3.*

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 4-5.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>165</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère, op. cit.*, p. 7.

<sup>166</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère, p. 6, art. 8.*

chaque directeur serait abandonnée la correspondance avec les corps administratifs en ce qui concerne les affaires journalières et les détails de l'administration, tandis que les affaires importantes sont directement traitées entre le ministre et les corps administratifs<sup>167</sup>. De plus, les cinq directeurs formeraient un « conseil d'administration du ministère »<sup>168</sup>, bien que le ministre conserverait la faculté de traiter les affaires qu'il estimerait devoir connaître personnellement<sup>169</sup>. Le ministre serait « seul responsable de ses décisions et ordres généraux ; mais le directeur répondra[it] de ses propres lettres, ou de ce qu'il aura[it] fait sans les ordres ou les décisions signés du ministre »<sup>170</sup>.

**221. Une confusion des compétences.** Dêmeunier avait – dès son rapport du 7 mars – anticipé les critiques que susciteraient une telle concentration de compétences, en défendant « la nécessité d'une administration centrale qui ait de l'unité, de la rapidité et de la force »<sup>171</sup>. En dépit de cette prévention, Maximilien Robespierre accuse le projet du Comité d'établir un despotisme du ministre de l'Intérieur. À quoi sert ce projet, demande-t-il, si ce n'est

« à donner au ministre de l'Intérieur un pouvoir qui n'est pas celui d'un ministre, qui n'est pas celui d'une magistrature digne d'un peuple libre, mais un pouvoir de despote ; à lui donner le droit d'altérer sans cesse les principes constitutionnels, en lui conférant le pouvoir de régler ce qu'on appelle vaguement les détails relatifs au régime constitutionnel, à la législation ; en lui donnant une influence immense sur les assemblées primaires, administratives, sur toutes les assemblées populaires. Aussi sous l'impression vague de détails relatifs à ces objets, c'est-à-dire en lui assurant les moyens de renverser la base de la liberté et de la souveraineté nationale ; que dis-je, en étendant son pouvoir jusque sur les gardes nationales, le plus ferme rempart de la liberté par expression générale de la force publique<sup>172</sup>. »

L'Incorruptible privilégierait plutôt une énumération vague de ses compétences<sup>173</sup>. Pour sa part, Dupont de Nemours considère que l'administration de ce département nécessite une « autre constitution que celle d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat »<sup>174</sup>. Dès cette époque, il propose une collectivisation de la fonction ministérielle par le biais d'une commission semblable à celle établie pour le Trésor public. Il affirme, par exemple, que « les mines, les manufactures, la pêche et le commerce exigeraient qu'il fût formé une commission de 5 personnes, dans laquelle serait le ministre de la marine, le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'administration intérieure »<sup>175</sup>. Le ministre de l'Intérieur ne pourrait plus édicter seul des

<sup>167</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 9.

<sup>168</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 324.

<sup>169</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, p. 6, art. 9, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>170</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>171</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 10.

<sup>172</sup> AP, t. 24, p. 662-663, séance du 9 avril 1791.

<sup>173</sup> Georges Carrot, *Révolution et maintien de l'ordre*, op. cit., p. 152.

<sup>174</sup> AP, t. 24, p. 691, séance du 10 avril 1791.

<sup>175</sup> *Ibid.*



mesures pouvant bouleverser l'économie nationale. Une commission serait plus appropriée afin de diriger la politique économique de l'État.

**222. La nécessité de diviser le ministère de l'Intérieur.** Selon le député de Paris Anson, la multiplicité des fonctions du ministère de l'Intérieur n'est instauré que pour justifier l'existence des cinq directeurs<sup>176</sup>, dont la création ne devrait pas relever du pouvoir législatif. L'immense diversité des tâches est un « fardeau trop au-dessus »<sup>177</sup> des forces du seul ministre. Le député préconise une division du ministère en trois départements. Cette solution présente l'avantage, d'une part, de « diviser l'autorité d'un ministre qui pourrait devenir trop prépondérant »<sup>178</sup> ou qui serait peut-être même « une espèce de Premier ministre »<sup>179</sup>. D'autre part, elle facilite la classification des fonctions. Par exemple, la politique relative à l'instruction publique ou aux hôpitaux n'empiéterait plus sur la mission d'un ministre chargé de superviser le recouvrement des impositions. La confusion de matières si diverses entre les mains d'un seul ministre serait un obstacle au bon accomplissement de ses devoirs, à l'action sur les corps administratifs et à l'exécution des décrets<sup>180</sup>. Anson accorde une importance primordiale à l'instruction publique qui pourrait constituer « le premier des ministères »<sup>181</sup>. L'ampleur de cette branche de l'administration justifierait au moins la création d'un département ministériel particulier. Il insiste donc « pour qu'un ministre soit destiné spécialement et uniquement à suivre l'exécution des lois qui seront faites sur l'éducation nationale, de tout ce qui aura rapport aux maisons d'éducation quelconques, aux spectacles, et à toutes les institutions morales et politiques, qui influenceront sur l'instruction générale »<sup>182</sup>. En réponse à Anson, Dèmeunier admet qu'il peut être raisonnable de réserver les contributions à un ministère distinct du département de l'Intérieur, qu'il envisage de le dénommer « ministre des contributions et revenus publics »<sup>183</sup>. La création des cinq directeurs deviendrait caduque. Dèmeunier sollicite l'opinion de l'Assemblée pour savoir « s'il y aura un ministre ou secrétaire d'Etat des contributions et revenus publics ; puis s'il y aura un troisième ministre de l'intérieur pour l'instruction et l'éducation publiques »<sup>184</sup>.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 689.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 690.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 690.

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 691.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 692.

L'Assemblée commence par écarter l'idée du ministère de l'instruction, mais choisit de créer un département des Contributions publiques<sup>185</sup>.

**223. L'abandon de l'organisation des divisions au ministre.** L'abandon du projet de division en cinq sections conduit au vote, lors de la séance du 13 avril, d'un nouvel article récapitulant toutes les compétences déjà évoquées à l'exception de celles relatives aux contributions et revenus publics<sup>186</sup>. Le retrait des dispositions afférentes à l'organisation des divisions signifie que les ministres possèdent la faculté « d'organiser eux-mêmes leurs ministères »<sup>187</sup>. Néanmoins, un décret supplémentaire est adopté le 24 août 1791 pour soumettre l'ensemble des ministres à l'obligation de présenter à l'Assemblée « les plans d'organisation des différens bureaux de leur département »<sup>188</sup>. Un autre décret du 14 janvier 1792 dispose que chaque ministre présentera « un état imprimé contenant le détail des Bureaux, les noms, fonctions, traitemens & appointemens des Chefs, sous-Chefs, Commis & Employés, ainsi que des frais de chaque Bureau »<sup>189</sup>. L'organisation des bureaux de l'Intérieur est connue grâce à un rapport élaboré par Valdec de Lessart et approuvé par Louis XVI le 26 octobre 1791. Ce plan répertorie les compétences de chaque bureau, l'emplacement de leurs locaux ou encore l'emploi de leurs fonds. Emblématique de l'administration centrale d'Ancien Régime, la répartition des tâches des quatre premières divisions s'effectue selon un découpage territorial, alors que les compétences du ministère auraient pu aisément être réparties par spécialités<sup>190</sup>. Les divisions sont chargées d'une correspondance générale avec l'administration et la police d'un nombre prédéterminé de départements. Bien que la quatrième division possède des attributions thématiques, seules les deux dernières n'ont pas de compétences basées sur un critère territorial. De manière générale, les choix opérés par Lessart démontrent sa volonté de « préserver autant que possible les usages, sans bouleverser les principes administratifs anciens »<sup>191</sup>. Ainsi organisés, les bureaux du département de l'Intérieur s'apparentent à un véritable « cabinet

---

<sup>185</sup> Pierre Bertholle, « La création du ministère à l'époque de la Révolution », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur, op. cit.*, p. 19.

<sup>186</sup> *AP*, t. 25, p. 14-15, séance du 13 avril 1791.

<sup>187</sup> Marc Bouvet, « Entourages et cabinets ministériels de la Révolution à la monarchie de juillet », in Jean-Michel Eyméri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages, op. cit.*, p. 147.

<sup>188</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 17, p. 344, « Décret qui ordonne aux Ministres, & à tous ceux dont les Bureaux sont payés sur les revenus de l'Etat, de présenter les plans d'organisation des différens Bureaux de leur Département », 24 août 1791.

<sup>189</sup> *Ibid.*, vol. 27, p. 72, n° 310, 14 janvier 1792, « Décret qui enjoint aux Ministres de présenter l'état de leur bureau ».

<sup>190</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution, op. cit.*, p. 71.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 73.

ministériel »<sup>192</sup>. En raison des choix réalisés, l'organisation interne manque de rationalité<sup>193</sup>. Un déséquilibre est notamment observable quant au nombre de bureaux compris dans chacune des divisions et au nombre de personnes qui s'y trouvent employées. À ce titre, la sixième division semble être « un monstre disproportionné »<sup>194</sup>, avec ses sept bureaux et ses soixante employés, lorsque la première n'est pourvue que d'un seul bureau pour onze à douze personnes.

## 2) La création du ministère des Contributions publiques

**224. L'ombre redoutée du contrôleur général.** Les Constituants craignent de laisser entre les mains d'un seul ministre une puissance semblable à celle de l'ancien contrôleur des finances, qui, apparu au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, est demeuré jusqu'à la Révolution le ministre le plus important de la monarchie<sup>195</sup>. Le contrôleur général, tout autant que l'ancien surintendant, est perçu tel un « dictateur financier »<sup>196</sup>. La gestion du trésor en a toujours fait un membre éminent du gouvernement. Avec le règlement du 5 juin 1787, le contrôleur général des finances perd cependant la direction des finances au profit du principal ministre<sup>197</sup>. Depuis juillet 1789, les fonctions de contrôleur général sont remplies par Lambert, lequel se trouve placé sous la tutelle du Premier ministre des finances<sup>198</sup>. Il est devenu l'équivalent du chancelier de l'échiquier qui, dans le ministère britannique, est subordonné au Premier ministre. Quant à Necker, il porte le titre de directeur général des finances<sup>199</sup>, avant d'obtenir en 1788 celui de Premier ministre des finances. À partir de 1781, apparaît aussi un « ministre d'État et des finances »<sup>200</sup>, dont Joly de Fleury exerce les fonctions jusqu'en 1783. C'est d'ailleurs le titre que porte Valdec de Lessart à l'époque des discussions sur l'organisation du ministère<sup>201</sup>. Il est alors le seul et unique ministre intervenant dans le domaine financier. Malgré la disparition de ces différents ministres qui gouvernaient les finances sous l'Ancien Régime, le Comité de constitution exprime toujours

---

<sup>192</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 326.

<sup>193</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit., p. 73.

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>195</sup> Jean-Louis Harrouel, « Contrôleur général des Finances », in *DAR*, p. 335.

<sup>196</sup> Paul Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, op. cit., p. 227.

<sup>197</sup> Michel Bottin, « Les services centraux des Finances en 1788 », Communication présentée au Colloque organisé par l'Université de Rouen et le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, *La Direction générale des Finances publiques. Vers une administration nouvelle ?*, 2008, Disponible en ligne sur [www.michel-bottin.com](http://www.michel-bottin.com).

<sup>198</sup> Antoine de Baecque, « Lambert », in *DM*, p. 64.

<sup>199</sup> Jean-Louis Harrouel, « Contrôleur général des Finances », in *DAR*, p. 335.

<sup>200</sup> Michel Antoine, *Le cœur de l'État*, op. cit., p. 525.

<sup>201</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. XCI, présenté à Sa Majesté pour la première fois en 1699*, Paris, D'Houry, 1791, p. 263.

les craintes des contemporains. Ni le projet du 7 mars ni celui du 6 avril ne prévoient l'existence d'un département ministériel des Finances. Dèmeunier rapporte que

« sous l'ancien régime, le contrôleur-général des finances n'entroit pas toujours au conseil, et c'étoit l'excès de la déraison ; car les ministres faisant arrêter des dépenses folles, sans savoir si le trésor-public pouvoit le (*sic*) payer ; le bon sens auroit ordonné du-moins d'écouter celui qui devoit connoître les ressources et les besoins du peuple ; celui qui devoit recommander l'économie, déclarer nettement que telle dépense se trouvoit impossible, ou que telle autre devoit être préférée : mais sous une constitution libre, avec le régime que vous avez établi, quel que soit le mode de la nomination de l'ordonnateur du trésor-public, il ne doit pas être au nombre des ministres ; il suffit qu'il y ait au conseil un ministre qui mette en mouvement tous les corps administratifs sur la répartition et l'assiette des contributions, qui aide de la force royale, le recouvrement de ces contributions, et cet objet se trouve rempli par les fonctions attribuées au ministre de l'intérieur<sup>202</sup>. »

Il ressort clairement du projet une volonté de déposséder le Conseil des ministres du gouvernement des finances. L'ordonnateur des dépenses publiques ne doit pas être un membre du pouvoir exécutif. En revanche, un ministre doit être habilité à régler l'exécution de toutes les mesures relatives aux contributions. Le propos présente ici une contradiction. Si l'état des finances doit être bien connu par le Conseil du roi, il est difficile d'admettre qu'il n'y aurait pas de ministre exclusivement chargé de leur gestion et que ce rôle revienne au titulaire du portefeuille de l'Intérieur. Dèmeunier rappelle aussi que le chef de l'exécutif est lui-même « chargé de l'exécution des lois sur les finances »<sup>203</sup>. Le Comité décide qu'il convient de lui abandonner, « avec les précautions convenables, le soin de faire exécuter les lois sur le versement des dépenses publiques »<sup>204</sup>. Or, la gestion du trésor public n'est plus du ressort du pouvoir exécutif. Le roi peut seulement nommer un ordonnateur du trésor public<sup>205</sup>. Anson affirme alors que

« c'est une vieille erreur de croire qu'il y ait une analogie entre les fonctions du pouvoir exécutif à cet égard, et les autres objets d'administration générale intérieure, surtout depuis que la division des pouvoirs a réservé au Corps législatif le droit de rendre tous les règlements en matière de contributions, de commerce, d'agriculture et de tout ce qui a rapport à l'administration du royaume, et surtout relativement aux dépenses de toute nature<sup>206</sup>. »

Anson estime qu'il est nécessaire au succès de la réforme fiscale que soit institué « un ministre chargé de faire parvenir aux caisses publiques les contributions et autres revenus publics »<sup>207</sup>. Mais, pour éviter la résurrection d'un ministère qui « absorberait toute l'administration en ayant la haute main sur les crédits de l'État »<sup>208</sup>, les Constituants choisissent de « diviser le pouvoir

---

<sup>202</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 20-21.

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>206</sup> AP, t. 24, p. 689, séance du 10 avril 1791.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 689-690.

<sup>208</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit., p. 41.

ministériel, autant que le permettait la nécessaire cohérence des services »<sup>209</sup>. Ils démantèlent l'ancien contrôle général des finances et distribuent ses attributions entre les ministères de l'Intérieur et des Contributions publiques<sup>210</sup>. En réalité, l'institution du contrôle général hante l'esprit des Constituants, dans la mesure où Valdec de Lessart cumule les fonctions de ministre des Finances (depuis le 30 novembre 1790) et de ministre de l'Intérieur (depuis le 25 janvier 1791). « Ce cumul des Finances et de l'Intérieur [revient] à rétablir en fait l'ancien Contrôle général des finances »<sup>211</sup>. Toutefois, le vote définitif de l'organisation du ministère le contraint à démissionner de l'un de ses deux postes<sup>212</sup>. Tandis qu'il fait le choix de conserver le portefeuille de l'Intérieur, lequel lui permet tout de même de bénéficier de compétences dans le domaine économique intérieur, Louis-Hardouin Tarbé<sup>213</sup> devient le premier titulaire de du portefeuille ministériel des Contributions publiques<sup>214</sup>.

**225. Un ministre aux fonctions purement exécutives.** Avant toute autre considération, le nouveau ministère bénéficie d'une appellation plus consensuelle, car le terme de « contributions » exprime davantage le caractère civique des impositions<sup>215</sup>. Toutefois, l'élimination du titre de ministre des finances n'est pas que symbolique. Contrairement à un ministre des finances qui, par sa maîtrise du budget, exerce véritablement une fonction gouvernementale, il est un simple *ministre-exécutant*. Sa raison d'être est uniquement d'exécuter les lois relatives aux impositions et de permettre leur recouvrement. Grâce à l'institution d'un tel ministère, le Comité de constitution espère mettre un terme à l'incurie propre au Conseil du roi d'Ancien Régime en matière financière. En effet, l'administration du trésor public échappe entièrement au ministre des Contributions publiques, cette dernière revenant à six commissaires nommés par le roi et placés sous la surveillance de l'Assemblée en vertu d'un décret du 30 mars 1791<sup>216</sup>. L'institution de ce Comité de la Trésorerie nationale

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 11.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>212</sup> *Ibid.*

<sup>213</sup> Louis-Hardouin Tarbé (1753-1806), d'abord secrétaire du contrôleur général d'Ormesson en 1783, puis premier commis de Calonne (1787), est ministre des Contributions publiques entre le 29 mai 1791 et le 10 mars 1792. Tarbé « déploya une énergie inépuisable pour mettre en marche la lourde machine fiscale que l'Assemblée n'avait construite que dans ses grandes lignes, laissant au ministre le soin de régler les détails d'application » (Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 51.) Jusqu'au renvoi du « ministère feuillant », il exerce ses fonctions sans faire l'objet d'une quelconque plainte. (AN, F/7/4775/25, dossier 1, pièce 113, « Lettre aux membres de la Convention nationale ».) Des documents trouvés dans l'armoire de fer le désignent comme membre du comité autrichien. Ainsi il est frappé par l'acte d'accusation du 29 août 1792. Porté sur la liste des émigrés, il vit caché jusqu'à sa radiation de cette liste en 1796. (Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 56 à 58.) Voir aussi Antoine de Baecque, « Tarbé », in *DM*, p. 87-88.

<sup>214</sup> *AP*, t. 26, p. 579, séance du 28 mai 1791, « Lettre du roi en date du 28 mai 1791 ».

<sup>215</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 8.

<sup>216</sup> Michel Bottin, *Histoire des Finances publiques*, Paris, Economica, 1997, p. 41.

permet de reléguer le ministre des Contributions publiques à un rôle secondaire. L'Assemblée constituante poursuit de cette manière la dépossession de la fonction budgétaire du pouvoir exécutif qu'elle avait entreprise avec la création, en décembre 1789, de la Caisse de l'Extraordinaire destinée à recevoir les revenus de la vente des biens nationaux<sup>217</sup>. Comme l'écrit postérieurement Clavière<sup>218</sup>, « le ministre de ce département n'avait rien qui l'invitât aux travaux d'un homme d'Etat, sur les grands objets de l'économie politique »<sup>219</sup>. Comme chacun de ses homologues, le ministre des Contributions publiques participe à l'exercice de la fonction exécutive. Il est chargé du maintien et de l'exécution de toutes les lois relatives à l'assiette, à la répartition et au recouvrement des impôts, ainsi que celles régissant l'administration fiscale<sup>220</sup>. Robespierre peut bien s'offusquer de l'opacité des termes et s'interroger sur le sens de l'expression « maintenir l'exécution des loix »<sup>221</sup>, l'Assemblée décrète les différents paragraphes sans remous supplémentaire<sup>222</sup>. Quant aux attributions administratives du ministre, elles concernent la surveillance des opérations de répartition et de recouvrement des impôts<sup>223</sup>, ainsi que « l'inspection relativement aux monnaies et à tous les établissements, baux, régies ou entreprises qui rendront une somme quelconque au Trésor public »<sup>224</sup>. Aussi, le ministre est-il chargé de donner « aux corps administratifs les ordres nécessaires pour assurer l'exactitude du service des receveurs »<sup>225</sup>. Enfin, il n'échappe pas à la reddition de compte demandée annuellement et dans les circonstances où elle se révèle nécessaire à tout ministre<sup>226</sup>. Le

<sup>217</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances, op. cit.*, p. 11.

<sup>218</sup> Étienne Clavière naît à Genève en 1735. Confronté aux troubles politiques survenus dans sa ville natale, il se rend en France en 1781 et rencontre à cette occasion son futur collègue au Conseil du roi, Brissot. À partir de 1790, il produit plusieurs écrits sur les questions financières et monétaires et commence à défendre régulièrement une politique d'emprunt. Grâce à Brissot et Dumouriez, il est nommé ministre des Contributions publiques dans les deux « ministères girondins », d'abord entre le 24 mars et le 13 juin 1792, puis du 10 août 1792 au 13 juin 1793. Compromis avec les Girondins, il est consigné à domicile puis emprisonné à la Conciergerie. Lorsqu'il reçoit enfin le 8 décembre 1793 une citation à comparaître devant le tribunal révolutionnaire, il choisit de se suicider. Voir Guy Antonetti, *Les ministres des Finances, op. cit.*, p. 61 à 97 ; Pascal Simonetti, « Clavière », in *DM*, p. 44-45.

<sup>219</sup> Compte rendu de Clavière cité par Guy Antonetti, *Les ministres des Finances, op. cit.*, p. 89.

<sup>220</sup> *AP*, t. 25, p. 11, séance du 13 avril 1791, art. 9, 1°. Voir aussi *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 268, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 9, 1°, al. 1<sup>er</sup>. L'article 9 mentionne notamment les lois qui concernent « le recouvrement dans le rapport des contribuables avec les premiers percepteurs, et dans le rapport de ces derniers avec les receveurs de district » (art. 9, 1°, al. 2), « la nomination et le cautionnement des percepteurs et du receveur de chaque district » (art. 9, 1°, al. 3), « la perception des contributions indirectes, et l'inspection des percepteurs de ces contributions » (art. 9, 3°), enfin celles touchant « la conservation ou administration économique des forêts nationales, domaines nationaux, et autres propriétés publiques produisant ou pouvant produire une somme quelconque au Trésor public » (art. 9, 5°).

<sup>221</sup> *OMR*, t. 7, p. 231, séance du 13 avril 1791, « Sur le projet d'organisation du ministère (suite) ».

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>223</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 268, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 9, 2°.

<sup>224</sup> *Ibid.*, art. 9, 4°.

<sup>225</sup> *Ibid.*, art. 9, 6°.

<sup>226</sup> *Ibid.* art. 9, 7°.

nouveau rapport du Comité reconnaît finalement « le grand avantage de ce ministre »<sup>227</sup>. Le ministère est ensuite organisé par Tarbé au cours de l'année 1791 selon douze divisions, à savoir : Enregistrement, Domaines et Droits réunis ; Forêts et Douanes ; Liquidation et recouvrement de l'arriéré des Fermes et Régies, et Salines ; Loterie ; Monnaie, Affichage, Marque d'or et d'Argent ; Contributions directes ; Départements, Postes et Messageries ; Assignats ; Cadastre ; Liste civile ; Impressions ; Dépêches et secrétariat<sup>228</sup>. Avec cette structure, le département des Contributions publiques semble en mesure de mener une action administrative efficace.

### C) La transformation du ministère de la Justice

**226. La fusion du chancelier et du garde des sceaux.** La dissociation du chancelier et du garde des sceaux, qui tient notamment à l'inamovibilité du premier, ne présente plus d'intérêt. Étonnamment, Sieyès distingue encore, dans son *Plan de constitution ministérielle*, les départements de la « chancellerie législative »<sup>229</sup> et de la justice. Au regard de certaines fonctions assignées au chancelier, telles que celle de responsable de la sanction royale ou celle de dépositaire des lois et des sceaux législatifs<sup>230</sup>, il est difficile de comprendre quel serait le rôle de son ministre de la Justice. En outre, les fonctions de président du Conseil des ministres et de porte-parole du monarque que Sieyès attribue au chancelier sont devenues anachroniques<sup>231</sup>. Hormis dans ce plan de Sieyès, le maintien de la division du département de la Justice n'apparaît plus dans les projets d'organisation ministérielle. Le Comité de constitution n'organise qu'un seul ministère de la Justice sans susciter une quelconque polémique dans l'Assemblée. D'ailleurs, à la différence des autres départements, le ministère de la Justice est explicitement mentionné par la Constitution du 3 septembre 1791<sup>232</sup>.

**227. Une modernisation du département de la Justice.** Après la réorganisation de l'ordre judiciaire par la loi des 16-24 août 1790, le département ministériel en charge de la Justice se trouve nécessairement soumis à une refondation institutionnelle<sup>233</sup>. Le 21 novembre 1790, Louis XVI donne ainsi le rôle de chancelier à Duport-Dutertre sous l'intitulé « ministre de la

---

<sup>227</sup> AP, t. 24, p. 692, séance du 10 avril 1791.

<sup>228</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 14.

<sup>229</sup> AN, 284/AP/4, dossier 5, « Idée exacte et précise des pouvoirs publics », op. cit., p. 5.

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> Yann-Arzel Durelle-Marc, « Publier : donner à la loi sa vigueur (1789-An II), *Clio@Thémis*, n° 6, septembre 2013 (<http://www.cliothemis.com/Publier-donner-a-la-loi-sa-vigueur>), § 25.

<sup>233</sup> Pascal Durand-Barthez, *Histoire des structures du Ministère de la Justice*, op. cit., p. 15.

Justice, garde des Sceaux de l'État »<sup>234</sup>. Duport-Dutertre entame une modernisation du département en instaurant des sections propres aux affaires civiles, aux affaires criminelles, à la jurisprudence, un secrétariat, ainsi qu'un bureau spécifiquement consacré à la gestion des prisons<sup>235</sup>. Suivant l'évolution en cours, Dêmeunier arrête, dès le premier rapport du 7 mars 1791, la dénomination de « ministre de la justice »<sup>236</sup>. Toutefois, l'évocation de la fonction de garde des sceaux, faite lors de la nomination de Duport-Dutertre, révèle la volonté persistante de confier cette mission au titulaire du portefeuille de la Justice. La première fonction du ministre distinguée dans le projet du Comité de constitution est celle de « garder le sceau de l'état, et de sceller les lois, les traités, les lettres-patentes de provisions d'offices, les commissions, patentes et diplômes du gouvernement »<sup>237</sup>. À cet égard, se trouveront « près du ministre de la justice trois gardes et un officier, qui veilleront sur le sceau de l'état »<sup>238</sup> et des officiers en chancellerie qui « serviront près la personne du ministre, à l'audience du sceau, et pourront exercer auprès du tribunal de cassation »<sup>239</sup>. Outre le service du sceau, le ministre de la Justice s'occupera de la diffusion des lois, de la correspondance avec les tribunaux et de la surveillance des magistrats<sup>240</sup>. La transition de l'ancienne chancellerie au ministère de la Justice ne débouche sur aucune difficulté pour le Comité de constitution. Cette modernisation sémantique traduit simplement la rationalisation en cours. D'une manière globale, le travail des Constituants peut d'ailleurs être analysé comme un « progrès dans le sens de la constitution d'une bureaucratie administrative »<sup>241</sup>. Désormais, les dénominations officielles des départements ministériels correspondent alors à l'administration attribuée à chacun d'eux<sup>242</sup>.

**228.** Le débat sur la démarcation des départements se clôt le 13 avril lorsque l'Assemblée adopte que « les ministres seront au nombre de six, à savoir : le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Contributions et revenus publics, le ministre de la Guerre, celui de la Marine et des colonies et celui des Affaires étrangères »<sup>243</sup>. Le Conseil d'État, dont l'organisation est arrêtée depuis le 11 avril, réunira ces six ministres autour du roi.

<sup>234</sup> *Ibid.* Voir AP, t. 20, p. 722, séance du 23 novembre 1790.

<sup>235</sup> Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy*, op. cit., p. 55.

<sup>236</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 26, art. 3.

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., art. 4, p. 3.

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 330.

<sup>241</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit., p. 45.

<sup>242</sup> Paul Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, op. cit., p. 286.

<sup>243</sup> AP, t. 25, p. 15, séance du 13 avril 1791.



## § 2 : L'organisation du Conseil des ministres

**229.** Si l'organisation ministérielle issue de la loi des 27 avril-25 mai marque une rupture avec l'Ancien Régime en supprimant la pluralité de conseils du pouvoir exécutif au profit d'un Conseil des ministres unique (A), l'ordre du travail ne se trouve pas bouleversé par cette réforme institutionnelle (B).

### A) L'unité du Conseil des ministres

**230. La fusion des anciens conseils royaux.** Jusqu'à l'époque de la Révolution française, le Conseil du roi apparaît comme le lieu essentiel de l'exercice du pouvoir exécutif<sup>244</sup>, même si, en 1789, subsistent encore quatre conseils. *L'Almanach royal* de cette année-là recense l'existence d'un Conseil d'État, d'un Conseil des Dépêches, d'un Conseil royal des Finances et du commerce et d'un Conseil intime de la guerre<sup>245</sup>. Toutefois, un règlement du 9 août 1789 organise la réunion de ces organes de gouvernement en un seul et unique conseil. Cette fusion donne alors naissance à un « véritable conseil des ministres »<sup>246</sup>. Comme l'explique le préambule du règlement du 9 août 1789, « le Roi ayant reconnu la nécessité de faire régner, entre toutes les parties de l'administration, cet accord et cette unité si désirables [...] a jugé à propos de réunir au Conseil-d'Etat le Conseil des dépêches et le Conseil royal des finances et du commerce »<sup>247</sup>. À l'issue des débats autour de l'institution de ce Conseil des ministres, la dénomination officiellement retenue est celle de Conseil d'État<sup>248</sup>. Le roi peut appeler dans ce Conseil toutes les personnes qu'il souhaitera y voir<sup>249</sup>.

**231. La dualité des conseils dans le premier projet d'organisation ministérielle.** L'article 13 de la loi d'organisation du ministère dispose que « tous les Ministres seront membres du Conseil du Roi »<sup>250</sup>. Pourtant, dans sa première version, le projet de Demeunier présente deux institutions collégiales au sein du pouvoir exécutif : un conseil intime et un Conseil

---

<sup>244</sup> Jacques Krynen, « Le conseil du roi, siège de la prudence royale », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages*, op. cit., p. 113.

<sup>245</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXXIX, présenté à Sa Majesté pour la première fois en 1699*, Paris, D'Houry, 1789, p. 224-225.

<sup>246</sup> Michel Bottin, « Jean Egret et *La Pré-Révolution française. 1787-1788*. Deux réflexions sur les commencements de la Révolution », in *Mélanges Doyen Jean-Yves Coppolani*, Disponible en ligne sur Michel-bottin.com.

<sup>247</sup> Jean-Baptiste Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens avis du Conseil d'état publiée sur les éditions officielles du Louvre : de l'imprimerie nationale, par Baudouin ; et du Bulletin des lois*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Guyot et Scribe, 1834, t. 1, p. 36, « Règlement du 9 août 1789 ».

<sup>248</sup> Voir notamment Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, op. cit., p. 97.

<sup>249</sup> Michel Antoine, *Le cœur de l'État*, op. cit., p. 556.

<sup>250</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 271, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 8.

d'administration. Comme son nom peut le laisser présager, le conseil intime, également dénommé Conseil d'État, serait composé à la guise du monarque. Le Comité envisage donc qu'il soit « composé du Roi, des ministres et de ceux que le Roi jugera à propos d'y appeler »<sup>251</sup>. Le conseil intime est pensé, selon les dispositions de l'article 18, pour l'exercice de la « puissance royale »<sup>252</sup> relativement au consentement ou au refus suspensif des décrets. Le même article précise que cette prérogative peut être exercée sans que « le contre-seing de l'acte entraîne aucune responsabilité »<sup>253</sup>. Ce conseil intime discuterait encore des « invitations au Corps législatif de prendre en considération les objets qui pourront contribuer à l'activité du gouvernement et à la bonté de l'administration »<sup>254</sup>, des « plans généraux des négociations politiques »<sup>255</sup> et des « dispositions générales des campagnes de guerre »<sup>256</sup>. Pour résumer, ce premier conseil prendrait en charge les fonctions exécutive, diplomatique et militaire, en d'autres termes « des compétences dans les affaires relevant toutes de l'exécutif gouvernant »<sup>257</sup>.

Pour sa part, le Conseil d'administration remplirait une fonction purement administrative. Composé du roi, des ministres et des directeurs généraux, ses membres seraient chargés de rapporter « les affaires de l'intérieur »<sup>258</sup>. Serait remise à ce Conseil d'administration la « discussion des questions de compétence entre les départemens du ministère, et de toutes autres qui auront pour objet les forces ou secours réclamés d'une section du ministère à l'autre »<sup>259</sup>. Le principe de séparation des pouvoirs semble très atténué dans ce premier projet du Comité de constitution. D'un côté, le Conseil d'administration accomplirait une fonction législative, grâce à sa faculté de discuter les proclamations royales<sup>260</sup>. D'un autre côté, il exercerait une fonction juridictionnelle en se voyant octroyer, « l'examen des difficultés et la discussion des affaires dont la connoissance appartient au pouvoir exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps administratifs et municipaux sont chargés sous l'autorité du Roi, que sur toutes les autres parties de l'administration générale »<sup>261</sup>, ainsi qu'un pouvoir d'annulation des actes illégaux des corps

---

<sup>251</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 11, art. 17. Il est dénommé « conseil d'état » à l'article 22 relatif au Conseil d'administration.

<sup>252</sup> *Ibid.*, art. 18.

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 12, art. 18. Sur les compétences du Conseil d'État, voir aussi Léon Dupriez, *Les ministres d'Europe et d'Amérique*, op. cit., t. 2, p. 266-267.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 448.

<sup>258</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 12, art. 22.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 13, art. 25, 4°.

<sup>260</sup> *Ibid.*, art. 25, 3°.

<sup>261</sup> *Ibid.*, art. 25, 1°.

administratifs et de suspension de leurs membres<sup>262</sup>. Dès lors, le Comité de constitution confond l'action administrative et la justice administrative, « suivant en cela la tradition de l'Ancien Régime »<sup>263</sup>.

**232. Le choix de l'unité du Conseil des ministres.** Le Chapelier souligne le manque de pertinence du dédoublement des conseils ministériels<sup>264</sup>. Barnave propose qu'il n'y ait qu'un Conseil d'État, composé simplement du roi et de ses ministres<sup>265</sup>. Les députés adoptent alors une nouvelle version de la section consacrée aux conseils, dans laquelle ne figure plus qu'un Conseil d'État réunissant les attributions des deux conseils présentés dans le projet originel. Dans la version définitive, les articles 22 et 23 fixant la composition et la présidence du Conseil d'administration sont supprimés<sup>266</sup>. En ce qui concerne les attributions du Conseil, l'article 16 dispose qu'il « sera traité dans ce Conseil, de l'exercice de la Puissance royale donnant son consentement, ou exprimant le refus suspensif sur les décrets du Corps législatif »<sup>267</sup>, « les invitations au Corps législatif, de prendre en considération les objets qui pourront contribuer à l'activité du gouvernement, & à la bonté de l'administration »<sup>268</sup>, « les plans généraux des négociations politiques »<sup>269</sup>, « les dispositions générales des Campagnes de guerre »<sup>270</sup>. De cette manière, le Conseil des ministres exerce à la fois des fonctions gouvernementales et des fonctions administratives.

## **B) Le fonctionnement du Conseil des ministres**

**233. Un accès réservé aux ministres.** Alors que le roi disposait de la faculté de convoquer divers conseils et d'y nommer les personnes de son choix, désormais la loi d'organisation du ministère prévoit que « tous les Ministres seront Membres du Conseil du Roi, & il n'y aura point de premier Ministre »<sup>271</sup>. En raison de la limitation du nombre de ministres, l'entrée au sein du Conseil du roi est conditionnée à l'attribution d'un portefeuille ministériel.

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, art. 25, 2°.

<sup>263</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>264</sup> *AP*, t. 24, p. 700, séance du 11 avril 1791, Le Chapelier.

<sup>265</sup> *Ibid.*, Barnave.

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 701.

<sup>267</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 272, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 16, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>268</sup> *Ibid.* art. 16, al. 2, 1°.

<sup>269</sup> *Ibid.*, art. 16, al. 2, 2°.

<sup>270</sup> *Ibid.*, art. 16, al. 2, 3°.

<sup>271</sup> *Ibid.*, art. 13.

Disparaissent définitivement les ministres sans portefeuilles<sup>272</sup>, le dernier étant le prince de Beauveau, membre du Conseil d'État de 1789 à 1790<sup>273</sup>. Le ministère de la Feuille des bénéfices ecclésiastiques, dont l'existence est rendue caduque par l'adoption de la constitution civile du clergé, disparaît également sans laisser de trace dans les décrets d'organisation du ministère de 1791. Ce ministre était jusqu'alors chargé de présenter des listes de candidats pour procéder aux nominations dans les évêchés vacants<sup>274</sup>.

**234. L'éviction des entourages ministériels.** Tous les conseillers auparavant présents au Conseil d'État ne peuvent plus être convoqués par le roi. *L'Almanach royal* de 1791 ne recense plus que les six ministres comme membres du Conseil<sup>275</sup> (avant même l'entrée en vigueur de la loi d'organisation du ministère), tandis qu'en 1789 apparaissaient encore une liste de quarante-deux conseillers extraordinaires<sup>276</sup>, vingt secrétaires, greffiers et autres officiers<sup>277</sup>, ainsi que les noms du chancelier Maupeou et du garde des sceaux Barentin pour le seul Conseil d'État<sup>278</sup>. Même après la promulgation de la loi d'organisation du ministère, le roi et les ministres sont toujours amenés à recourir à des conseillers. L'ensemble des conseillers qui continuent à graviter autour du roi et des ministres ne sont pris en considération ni par la loi, ni par la Constitution. Regardés comme de simples instruments des organes exécutifs, ils n'ont pas « d'existence propre »<sup>279</sup>. Une exception subsiste en faveur du secrétaire du Conseil qui, nommé par le roi, est chargé de dresser un procès-verbal de chaque séance et de tenir le registre des délibérations<sup>280</sup>. Le registre des délibérations permettra à un ministre de faire consigner son opposition à certaines décisions adoptées par le Conseil. Ce ministre sera par conséquent irresponsable lorsqu'il exécutera des mesures qu'il désapprouve<sup>281</sup>. Une telle disposition révèle que la formation du Conseil des ministres n'implique pas la constitution d'un gouvernement solidaire.

---

<sup>272</sup> Voir notamment Jean-Pierre Duprat, « Le roi chef d'État et/ou de gouvernement », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Pratiat (Coordination), *1791, La première Constitution française*, op. cit., p.168.

<sup>273</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXXIX, présenté à Sa Majesté pour la première fois en 1699*, Paris, D'Houry, 1790, p. 222.

<sup>274</sup> François Cadilhon, *L'honneur perdu de Monseigneur Champion de Cicé*, op. cit., p. 74.

<sup>275</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. XCI*, op. cit., p. 253.

<sup>276</sup> *Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXXIX*, op. cit., p. 241 à 243.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 243-244.

<sup>278</sup> *Ibid.* p. 241. La direction des Finances, les bureaux des conseillers d'État, ceux des maîtres de requêtes, les multiples commissions font encore croître le nombre de personnes susceptibles d'entrer dans les conseils royaux.

<sup>279</sup> Stéphane Mouton, « L'inexistence juridique du collaborateur de l'exécutif, De l'insoutenable insaisissabilité constitutionnelle des entourages », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages*, op. cit., p. 285.

<sup>280</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 273, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 19.

<sup>281</sup> *Ibid.*, art. 18.

**235. La désunion au sein du Conseil.** L'égalité établie entre les ministres au sein du Conseil se traduit par l'absence de hiérarchie ou de voix prépondérante, qui caractérise un organe collégial<sup>282</sup>. La forme collégiale ne bouleverse pas les modes de communication entre le roi et ses ministres. Si l'essentiel du travail est réalisé en Conseil des ministres, sous la présidence du roi, le monarque continue de dialoguer individuellement avec les différents ministres comme sous l'Ancien Régime<sup>283</sup>. À ce titre, les actes du roi sont contresignés par un seul ministre, sans que son contresign puisse engager la responsabilité solidaire du Conseil. Malgré l'unicité du Conseil d'État, chaque ministre demeure indépendant de ses homologues. En l'absence d'un Premier ministre pourvu d'une fonction gouvernementale, il ne saurait exister une solidarité gouvernementale. Ceci implique aussi que le roi soit le chef (irresponsable) du gouvernement<sup>284</sup>. Les ministres ne peuvent donc pas se réunir en son absence. Ce n'est que durant la Restauration qu'apparaît une sorte de « "gouvernement de cabinet", régime composé d'un conseil des ministres ayant conquis une autonomie organique et fonctionnelle par rapport au monarque »<sup>285</sup>. Le manque de Premier ministre renforce théoriquement l'autorité du roi en son Conseil. À l'époque du ministériat, les affaires n'étaient jamais traitées par les conseils royaux sans son assentiment<sup>286</sup>. Cependant, Saint-Priest relate que Louis XVI n'émet jamais d'opinion sur les affaires du Conseil<sup>287</sup>. Il ne donne aucune consigne politique aux ministres<sup>288</sup> et choisit des hommes aux opinions contradictoires. En conséquence, le Conseil n'a pas réellement de chef, et une désunion certaine demeure entre les ministres jusqu'à la chute du « ministère girondin » en juin 1792<sup>289</sup>. L'exemple de Bertrand de Molleville, ministre très conservateur, au sein d'un cabinet majoritairement feuillant, entre octobre 1791 et mars 1792, et celui de Narbonne qui, dans le même ministère, est le seul membre favorable à une déclaration de guerre, illustrent la permanence de cette mésentente qui trouve son origine dans l'« ostracisme du premier ministre »<sup>290</sup>. Par l'absence globale d'homogénéité, le rejet de toute responsabilité solidaire et le défaut de relations interministérielles, ce Conseil d'État ressemble

<sup>282</sup> Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 229.

<sup>283</sup> Jean Collas, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, op. cit., p. 144.

<sup>284</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le roi chef d'État et/ou de gouvernement », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Pratiati (Coordination), *1791, La première Constitution française*, op. cit., p. 149 à 173.

<sup>285</sup> Alain Laquièze, *Les origines du régime parlementaire en France*, op. cit., p. 21.

<sup>286</sup> Antoine Boulant et Arnaud de Maurepas, *Les ministres et les ministères*, op. cit., p. 29.

<sup>287</sup> Saint-Priest, *Mémoires*, op. cit., t. 1, p. 238.

<sup>288</sup> Evelyne Lever, *Louis XVI*, op. cit., p. 617.

<sup>289</sup> Même au sein de ce cabinet composé de quelques leaders girondins, des oppositions demeurent patentes. Ainsi, Dumouriez et Servan en seraient arrivés à tirer leurs épées en présence du roi et des autres membres du Conseil. Voir Alphonse de Lamartine, *Histoire des Girondins*, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2014, t. 1, p. 484.

<sup>290</sup> Édith Bernardin, *Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur*, op. cit., p. 169.

bien plus aux anciens conseils royaux qu'au ministère d'un régime parlementaire tel que le cabinet anglais<sup>291</sup>. En réalité, ce Conseil d'État ne constitue – selon les termes de François Burdeau – « qu'une instance épisodique regroupant les ministres autour du roi »<sup>292</sup>. L'expression même de ministres « ne doit pas faire illusion : les ministres ne forment pas un gouvernement »<sup>293</sup>.

## SECTION II : LA DÉLIMITATION DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES

**236.** Le travail du Comité de constitution répond au souci de « clarifier et rationaliser les pouvoirs des divers ministres »<sup>294</sup>. Au sein du pouvoir exécutif, la puissance d'exécution des lois ne saurait par exemple être confondue avec « la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens »<sup>295</sup>. La fonction exécutive *stricto sensu* (l'exécution des lois) est exclusivement attribuée aux ministres, lorsque les fonctions relatives au droit des gens (diplomatie et direction de la guerre), de nature gouvernementale, sont partagées entre l'exécutif et le législatif. Aussi, la marge d'appréciation des ministres est bien moindre en ce qui concerne l'exécution de la loi. Le légicentrisme implique une exécution de la loi conforme à son esprit (§ 1). En revanche, les autres compétences dévolues à l'exécutif laissent davantage d'influence aux ministres. Tantôt administratives, tantôt gouvernementales, elles ont en commun le fait d'être partiellement exercées de manière collégiale (§ 2).

### § 1 : La délimitation de la fonction exécutive

**237. Une fonction mécanique et subordonnée.** Carré de Malberg explique que la loi, émanation d'une volonté dont le caractère spécial est déterminé par la qualité de l'organe légiférant, doit traverser cinq étapes avant de prendre naissance : « l'initiative, la délibération, l'adoption, la promulgation, la publication »<sup>296</sup>. Les Constituants posent rapidement le principe que la formation de la loi ne peut émaner d'une autorité distincte de celle qui représente la volonté nationale. Le principe structurant la séparation des pouvoirs exécutif et législatif dans

---

<sup>291</sup> Jacques Bouineau, « Révolution française et droit », in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p.1359.

<sup>292</sup> François Burdeau, *Histoire de l'administration française, du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1994, p. 46.

<sup>293</sup> Olivier Gohin, *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, 2016, p. 329.

<sup>294</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit., p. 41.

<sup>295</sup> Sur l'explication de la distinction à partir de cette citation de Montesquieu, voir Guillaume Bacot, « La notion d'exécution chez Montesquieu », *RFHIP*, op. cit., p. 269.

<sup>296</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., t. 1, p. 377-378.

le processus de formation de la loi est posé dès le 2 octobre 1789 : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'observation »<sup>297</sup>. Privés du pouvoir normatif au même titre que le roi<sup>298</sup>, les ministres ont pour seule obligation d'assurer la bonne exécution de la loi. Le pouvoir exécutif consiste, selon les mots de Rousseau, « en des actes particuliers qui ne sont point du ressort de la loi »<sup>299</sup>. En d'autres termes, l'auteur du *Contrat social* n'accorde à l'exécutif qu'un pouvoir « subordonné et dérivé »<sup>300</sup>. La même idée suivant laquelle « l'autorité exécutive peut seule prendre des mesures particulières de gouvernement et d'administration »<sup>301</sup> se trouve également dans la pensée de Montesquieu. Dans le même esprit, Rœderer propose, le 10 avril 1791, cette nouvelle forme d'appellation : « ministre des lois politiques, ministre des lois de finances, ministre de l'ordre judiciaire et ministres de la marine et colonies, de la guerre et des affaires étrangères »<sup>302</sup>. Cet intitulé démontrerait parfaitement la position de subordination des ministres par rapport à la loi<sup>303</sup>. D'ailleurs, Le Pelletier exige « que pour le crime que les anciens appelaient la tyrannie, qui est l'usurpation du pouvoir de faire la loi, les ministres soient punis du dernier supplice »<sup>304</sup>. La violation de la procédure législative sera effectivement passible de la peine capitale<sup>305</sup>. La fonction exécutive est strictement pensée comme « une fonction d'exécution de la loi »<sup>306</sup>. Si la loi doit être connue du public afin qu'elle acquière sa force obligatoire, le ministre se révèle être l'instrument nécessaire à cette entreprise. Comme l'exprime Portalis, dans un discours du 3 frimaire an X, et dont les affirmations correspondent à une réalité antérieure : « Entre la loi et le peuple pour qui elle est faite, il faut un moyen de communication ; car il est nécessaire que le peuple sache ou puisse savoir que la loi existe comme loi »<sup>307</sup>. L'exécution de la loi repose à la fois sur l'accomplissement d'actes juridiques et d'actes matériels. Cependant, dans un contexte révolutionnaire qui subordonne les ministres au pouvoir législatif, l'exécution matérielle prévaut sur l'exécution juridique. Elle se

<sup>297</sup> Coll. Baudouin, vol. 1<sup>er</sup>, p. 99, « Décret concernant la levée des contributions », « Série des articles de Constitution décrétés dans les séances précédentes », 1<sup>er</sup> octobre 1789, art. 17. Voir aussi : AP, t. 9, p. 237, séance du 2 octobre 1789, Articles de constitution, art. 17.

<sup>298</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 26.

<sup>299</sup> Rousseau, *Du contrat social*, op. cit., livre III, ch. I, p. 92.

<sup>300</sup> Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015, p. 45.

<sup>301</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., t. 2 p. 30.

<sup>302</sup> AP, t. 24, p. 691, séance du 10 avril 1791.

<sup>303</sup> Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, op. cit., p. 48. Voir aussi Frank Attar, *Aux armes citoyens ! Naissance et fonctions du bellicisme révolutionnaire*, Paris, Seuil, 2010, p. 110.

<sup>304</sup> Le Pelletier de Saint-Fargeau, cité par Pierre Lascoumes, Pierrette Poncela et Pierre Lenoël, *Au nom de l'ordre*, op. cit., p. 130.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>306</sup> Pierre Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, op. cit., p. 36.

<sup>307</sup> Cité par Pierre Serrand. *Ibid.*, p. 37.

traduit par trois obligations dont la première est la simple expédition de la loi (A), la deuxième, la surveillance de la bonne exécution de la loi (B), la troisième enfin, le respect du texte de la loi (C).

### **A) Les actes matériels nécessaires à la promulgation de la loi**

**238.** Si la loi se trouve sacralisée dès le commencement de la Révolution, le pouvoir constituant doit bientôt se préoccuper de la manière dont il convient de la promulguer. Les « formes et les modalités de son exécution »<sup>308</sup> sont d'abord tenues pour accessoires. Mais les Constituants imposent bientôt aux ministres l'accomplissement de tâches matérielles pour assurer la promulgation des lois constatées par le roi (1). À cet égard, l'épisode de la fuite à Varennes bouleverse le cadre ordinaire des institutions. Il contraint les députés à aménager un processus de promulgation des lois en dépit de l'absence du chef de l'État (2).

#### **1) Les dispositions générales relatives à la promulgation des lois**

**239. Remédier aux retards dans l'exécution des lois.** Dès 1789, les ministres sont blâmés en raison de leurs lenteurs dans l'exécution de la loi. Le 20 novembre, Target s'étonne que les décrets du 4 août n'aient toujours pas été envoyés, y compris dans les villes proches de la capitale<sup>309</sup>. Il décide donc de faire part à « l'Assemblée de ce malentendu ou de cette négligence des bureaux de M. le garde des sceaux »<sup>310</sup>. La Rochefoucauld apporte le jour même un témoignage concordant et relatif au décret sur les subsistances<sup>311</sup>. Aussitôt la conduite des ministres est jugée répréhensible<sup>312</sup>. Pourtant, comme l'affirme Custine,

« la manière dont les lois doivent être sanctionnées et promulguées n'était pas encore arrêtée, et nécessairement n'était pas connue des ministres. Tout ce qu'on pouvait exiger d'eux se bornait à la publication par affiche ; s'ils n'ont pas rempli cette formalité, ils méritent les reproches de l'Assemblée ; ils les méritent encore s'ils ont, comme on l'a exposé il y a quelques temps, altéré le texte des décrets<sup>313</sup>. »

---

<sup>308</sup> Virginie Martin, « Ce que l'Exécutif fait de la loi et à la loi », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », n° 58, 2018, p. 18.

<sup>309</sup> *AP*, t. 9, p. 468, séance du 20 octobre 1789. Voir aussi Édith Bernardin, *Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur*, op. cit., p. 468.

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> *Ibid.*, Buzot.

<sup>313</sup> *Ibid.*, Custine.



L'Assemblée décrète que les « arrêtés du 4 août et jours suivants »<sup>314</sup> seront envoyés aux tribunaux et aux corps administratifs, mais aussi que le garde des sceaux sera mandé « pour rendre compte des motifs du retard apporté à la publication et promulgation des différents décrets, ainsi que des additions, modifications et changements qui y ont été faits, et des raisons qui ont déterminé à faire publier les observations envoyées, au nom du Roi, sur les décrets du 4 août et jours suivants »<sup>315</sup>. L'Assemblée dévoile d'ores et déjà sa crainte de voir les ministres altérer les « décrets par le biais de la promulgation et de la publication »<sup>316</sup>. Le 5 novembre 1789, Mirabeau rouvre le débat relativement à l'inexécution des décrets, et en particulier de la loi provisoire sur la procédure criminelle<sup>317</sup>. Afin de pallier les carences du pouvoir exécutif, il propose un nouveau décret qui, dans sa forme définitive, prévoit que le garde des sceaux et les secrétaires d'État auront l'obligation de « représenter les certificats ou *accusés* de réception des décrets de l'Assemblée nationale »<sup>318</sup>. Cependant, au mois de novembre 1790, la Commune de Paris impute encore à Champion de Cicé une mauvaise exécution des lois. D'après ses dénonciateurs, il en retarde volontairement l'exécution<sup>319</sup> et en altère le sens<sup>320</sup>. Neuf articles des lois constitutionnelles n'auraient toujours pas été promulgués, alors que le roi avait donné son acceptation un an auparavant. De cette manière, le garde des sceaux usurperait un droit de *veto suspensif*<sup>321</sup>. Notamment accusé par Bouche en raison de « la lenteur du gouvernement à diffuser le texte de la Constitution civile du clergé »<sup>322</sup>, Champion de Cicé rejette la faute sur l'imprimerie royale ; mais le député parvient à démontrer le mensonge du ministre, car les imprimeurs n'avaient jamais reçu le texte. Certes, il appose le sceau de l'État sur les décrets relatifs à la constitution civile du clergé et aux biens ecclésiastiques, mais il cherche bel et bien à repousser l'échéance de leur mise en application<sup>323</sup>.

**240. La procédure de promulgation.** Les Constituants décident d'élaborer un cadre procédural propre à garantir la promulgation des lois. Le décret du 9 novembre 1789 encadre ainsi la présentation des décrets au roi, en vue de les faire sanctionner, ainsi que le processus

<sup>314</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 140, « Décret sur l'envoi des décrets de l'Assemblée, le Garde des Sceaux mandé à l'Assemblée », 26 octobre 1789.

<sup>315</sup> *Ibid.*

<sup>316</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 77.

<sup>317</sup> *AP*, t. 9, p. 696, séance du 5 novembre 1789, Mirabeau.

<sup>318</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 158, « Décret sur l'envoi des décrets de l'Assemblée dans les Provinces, & leur transcription », 5 novembre 1789.

<sup>319</sup> François Cadilhon, *L'honneur perdu de Monseigneur Champion de Cicé*, op. cit., p. 213.

<sup>320</sup> *APL*, 20 juillet 1790, p. 163.

<sup>321</sup> *AP*, t. 20, p. 367, séance du 10 novembre 1790.

<sup>322</sup> François Cadilhon, *L'honneur perdu de Monseigneur Champion de Cicé*, op. cit., p. 211.

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 210.

de promulgation<sup>324</sup>. Les députés commettent cependant quelques erreurs terminologiques en confondant promulgation et sanction<sup>325</sup>. La promulgation se définit comme l'acte par lequel la loi est constatée et rendue exécutoire par le chef de l'État ; elle permet de faire communiquer les textes législatifs « aux autorités administratives et judiciaires qui concourent à l'exécution de la loi »<sup>326</sup>. La sanction est « l'opération par laquelle le roi donne son approbation à la loi, sans opposer son droit de veto »<sup>327</sup>. La sanction est donc une forme spécifique de promulgation liée à la présence d'un roi comme chef de l'État. Quant à la publication de la loi, elle est simplement réalisée par son affichage<sup>328</sup>. Pour reprendre la distinction entre les actes juridiques et les actes matériels pour l'application de la loi, il est patent que les premiers sont réalisés par le roi (la constatation, l'approbation, le non-usage du droit de veto), tandis que les seconds sont accomplis par ses ministres (les actes pour l'expédition de la loi). Sanctionnés par le roi, les décrets prennent l'intitulé de lois et sont ensuite adressés aux tribunaux, aux corps administratifs et aux municipalités. Le garde des sceaux a également l'obligation d'envoyer à l'Assemblée nationale « une expédition signée & scellée, pour être déposée dans ses archives »<sup>329</sup>. Pour leur part, les tribunaux, municipalités et corps administratifs sont en charge de remplir les obligations contenues dans la formule d'usage précitée. Alors les lois « seront mises à exécution dans le ressort de chaque Tribunal, à compter du jour où ces formalités y auront été remplies »<sup>330</sup>. Il apparaît très clairement que ces derniers sont chargés d'effectuer les actes matériels nécessaires à la publication de la loi<sup>331</sup>. Ainsi dissociée de la publication, la promulgation est essentiellement un acte signé par le roi, contresigné par les ministres, en vertu duquel les tribunaux et les corps administratifs reçoivent l'ordre de publier et d'exécuter la

<sup>324</sup> Coll. Baudouin, vol. 1<sup>er</sup>, p. 161, « Articles de constitution sur la présentation & sanction des Lois & la forme de leur promulgation », 9 novembre 1790.

<sup>325</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 49. Les termes de « promulgation », « sanction » et « publication » ne sont pas clairement différencier.

<sup>326</sup> Ibid., p. 77.

<sup>327</sup> Guillaume Glénard, « Sanctionner : parfaire la loi », *Clio@Themis*, 6, 2013 (<http://www.cliothemis.com/Sanctionner-parfaire-la-loi>). L'absence de cette distinction se retrouve notamment dans la définition émise par Robespierre : « La sanction n'est autre chose que l'acte par lequel le dépositaire du pouvoir exécutif promet à la nation de faire exécuter la loi et la promulgue ». Voir *OMR*, t. 6, p. 88, séance du 21 septembre 1789, « Contre le veto royal ».

<sup>328</sup> Virginie Martin, « Ce que l'Exécutif fait de la loi et à la loi », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi*, op. cit., p. 29. Sur l'affichage des lois, voir Laurent Cuvelier, « Visibilité des lois et publications des actes du pouvoir exécutif dans l'espace urbain révolutionnaire », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi*, op. cit., p. 267 à 280.

<sup>329</sup> Coll. Baudouin, vol. 1<sup>er</sup>, p. 161, « Articles de constitution sur la présentation & sanction des Lois & la forme de leur promulgation », 9 novembre 1790.

<sup>330</sup> Ibid., p. 162.

<sup>331</sup> Sur la publication des lois, voir Yann-Arzel Durelle-Marc, « Publier : donner à la loi sa vigueur (1789-An II), *Clio@Themis*, op. cit. ; Anne Simonin, « L'impression de la loi dans la collection Baudouin : l'invention de la loi législative », *Clio@Themis*, n° 6, « Les sources matérielles de la loi sous la Révolution (1789-1795) », septembre 2013 (<http://www.cliothemis.com/L-impression-de-la-loi-dans-la>).

loi<sup>332</sup>. Le pouvoir exécutif devant se faire « certifier l'envoi des lois »<sup>333</sup>, l'Assemblée ajoute, par un décret du 21 novembre 1789, la création de « quatre Commissaires pour communiquer avec le Garde-des-Sceaux & les Secrétaires d'Etat, & pour s'assurer de l'envoi des Décrets »<sup>334</sup>. Les ministres, à l'image de Champion de Cicé, acceptent d'endosser une responsabilité périlleuse. Présentant le 21 octobre 1789 des éclaircissements sur les fonctions de garde des sceaux et sur le mode de promulgation des lois, l'archevêque de Bordeaux avait d'ores et déjà déclaré qu'il se soumettrait sans rechigner à la responsabilité ministérielle et viendrait rendre compte de son administration<sup>335</sup>. Prudent, il avait prévenu les députés : « Si, malgré mon extrême attention à me conformer à vos décrets, il m'échappait quelque erreur, elle serait involontaire et je m'empresserais de la rétracter »<sup>336</sup>.

**241. L'expédition sous forme de lettres patentes.** Traditionnellement, les ministres exécutent matériellement la loi par l'intermédiaire de deux procédés d'expédition : une forme simple consistant en une *proclamation* pour les textes destinés aux corps administratifs ; une forme solennelle consistant en des *lettres patentes* pour les textes destinés aux tribunaux<sup>337</sup>. L'Assemblée décide, le 2 novembre 1790, que dorénavant tous les exemplaires seront envoyés sous la forme de lettres patentes, qui constituent « le mode employé pour la plus grande authenticité des lois »<sup>338</sup>. Le décret adopté ce jour-là précise, dans son article 6, que les envois aux administrations départementales seront réalisés par le « Ministre ayant la correspondance des Départemens, & aux Tribunaux de District, par le ministre de la justice »<sup>339</sup>. Chaque département recevra « un exemplaire marqué du timbre sec du sceau de l'Etat, & certifié par la signature du Ministre de la justice »<sup>340</sup>, destiné à être conservé dans les archives de l'administration départementale, et plusieurs exemplaires, ni timbrés ni certifiés, qui devront être envoyés aux districts<sup>341</sup>. Toutefois, tous les décrets ne seront pas envoyés dans chaque département. Selon un décret adopté le 8 juillet 1791 sur proposition de Ramel-Nogaret, ceux

<sup>332</sup> Jérôme Ferrand, « Promulguer la loi sous la Révolution : éléments d'histoire critique », *Clio@Themis*, 6, 2013, (<http://www.cliothemis.com/Promulguer-la-loi-sous-la-Révolution>).

<sup>333</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 162, « Articles de constitution sur la présentation & sanction des Lois & la forme de leur promulgation », 9 novembre 1789.

<sup>334</sup> *Ibid.*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 172, « Décret pour la nomination de Commissaires chargés de constater l'envoi des Décrets », 21 novembre 1789.

<sup>335</sup> *AP*, t. 9, p. 473, séance du 21 octobre 1789.

<sup>336</sup> *Ibid.*

<sup>337</sup> *Ibid.*, t. 20, séance du 2 novembre 1790, p. 191.

<sup>338</sup> *Ibid.*

<sup>339</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 8, p. 5, « Décret sur la nouvelle forme des Loix, sur leur envoi aux Tribunaux & aux Corps administratifs, & sur la réforme de l'intitulé des promulgations usité jusqu'à ce jour », 2 novembre 1790, art. 6.

<sup>340</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>341</sup> *Ibid.*, art. 8.

qui sont « relatifs à des objets d'utilité générale »<sup>342</sup> seront expédiés dans tous les départements, tandis que ceux qui n'ont qu'une utilité locale « ne seront envoyés qu'en manuscrit au Département, Corps administratif ou Tribunal qu'ils pourront concerner »<sup>343</sup>. Enfin, le décret du 2 novembre 1790, rassemblant les évolutions entérinées depuis l'année précédente, rappelle que les « Commissaires du Roi certifieront le Ministre de la justice, dans le délai de quinzaine, tant de la réception de la loi & de la présentation qu'ils en auront faite au tribunal, que de la transcription & publications exécutées, ou du retard apporté par le tribunal »<sup>344</sup>. Au-delà de cette certification, la Constitution du 3 septembre 1791 ajoute que les ministres seront toujours tenus de rendre des comptes au corps législatif<sup>345</sup>.

**242. La valeur constitutionnelle de l'obligation de promulguer les lois.** Les dispositions essentielles des décrets relatifs à la promulgation des lois se retrouvent insérées dans la première section, chapitre IV, titre III de la Constitution<sup>346</sup> ; ce qui manifeste l'importance de sa procédure. Les ministres sont toutefois réduits au rang de simples agents de transmission de la loi<sup>347</sup>. L'obligation de promulguer la loi ne constitue pas une prérogative<sup>348</sup>. Toute négligence dans le processus de promulgation peut entraîner la mise en jeu d'une responsabilité négative<sup>349</sup>, car toute omission dans ce domaine est susceptible de constituer une faute<sup>350</sup>.

## 2) Les dispositions exceptionnelles en cas d'absence du roi

**243. L'exécution circonstancielle des décrets non sanctionnés.** Le roi est l'autorité compétente pour sanctionner une loi, mais, dans le cas où il serait absent, cette compétence revient au ministre de la Justice. Dépositaire du sceau, il semble le mieux placé pour réaliser une tâche pareille. Cette solution est adoptée par l'Assemblée constituante dans une période exceptionnelle, celle de la fuite du roi en juin 1791, au cours de laquelle elle se trouve

<sup>342</sup> Coll. Baudouin, vol. 16, p. 74, « Décret relatif à l'impression & l'envoi des Décrets qui seront relatifs à des objets d'utilité générale, ou de pure localité », 8 juillet 1791 ; AP, t. 28, p. 40, séance du 8 juillet 1791, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>343</sup> Ibid., art. 2.

<sup>344</sup> Ibid., vol. 8, p. 7, « Décret sur la nouvelle forme des Loix, sur leur envoi aux Tribunaux & aux Corps administratifs, & sur la réforme de l'intitulé des promulgations usité jusqu'à ce jour », 2 novembre 1790, art. 17.

<sup>345</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. IV, sect. I<sup>re</sup> *De la promulgation des lois*, art. 5.

<sup>346</sup> Ibid., p. 35-36.

<sup>347</sup> Jacques Bouineau, *Traité d'Histoire européenne des institutions*, op. cit., t. 2, p. 538.

<sup>348</sup> Albert Larroquette, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, op. cit., p. 50.

<sup>349</sup> Sur ce point, voir également notre article : Jérémy Maloir, « Simple négligence ou malveillance contre-révolutionnaire ? La mise en accusation des ministres pour inexécution de la loi sous l'Assemblée législative », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », n° 58, 2018, p. 65 à 78.

<sup>350</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 51-52. Voir aussi Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 80 : « chaque loi fixe les devoirs du ministre et que tout manquement à ces devoirs est un délit ».

confrontée à un « vide constitutionnel »<sup>351</sup>. Aucune institution n'est désignée pour se substituer temporairement au roi absent. À l'annonce de la disparition de Louis XVI, les Constituants improvisent une série de mesures destinées à répondre à une urgence qui témoigne de « la fragilité de l'édifice constitutionnel »<sup>352</sup>. Charles de Lameth propose, tout d'abord, que les comités de l'Assemblée travaillent avec les ministres et qu'ils soient autorisés à se rendre à l'Assemblée lorsque les circonstances l'exigent<sup>353</sup>. Les députés acceptent qu'après avoir assisté aux débats les ministres puissent se retirer dans un bureau et « donner les ordres les plus précis pour l'exécution des décrets »<sup>354</sup>. En revanche, ils refusent catégoriquement que des membres de l'Assemblée se concertent avec les ministres sur les mesures d'exécution des décrets<sup>355</sup>. La crainte d'une influence ministérielle sur les représentants de la nation dicte la décision de l'Assemblée, comme elle l'avait auparavant conduite à limiter les droits d'entrée de parole des ministres. D'André préconise plutôt de décréter que, provisoirement, les ministres mettront en exécution tous les décrets adoptés par le corps législatif<sup>356</sup>, nonobstant une proclamation du roi, datée du 21 juin 1791, dans laquelle il ordonne à ses ministres de « ne signer aucun acte en son nom »<sup>357</sup>. Malgré tout, Duport-Dutertre considère qu'en vertu d'« une injonction expresse de la volonté souveraine de la nation »<sup>358</sup>, l'Assemblée peut légitimement l'autoriser à apposer le sceau de l'État même en l'absence d'approbation du roi. L'Assemblée nationale décide que les décrets non sanctionnés par le roi auront le nom et la force de loi<sup>359</sup>. Le décret du 21 juin 1791 « enjoint au Ministre de la justice d'y apposer le sceau de l'État, sans qu'il soit besoin de la sanction ni de l'acceptation du Roi, & de signer tant les minutes des décrets [...], que les expéditions des Lois qui doivent être envoyées aux Tribunaux & aux Corps administratifs »<sup>360</sup>. L'absence du roi accentue la force du corps législatif, car le pouvoir exécutif, réduit aux seuls ministres, ne peut empêcher la promulgation d'une loi. De surcroît, le ministre de la Justice récalcitrant pourrait facilement être remplacé par l'Assemblée, à laquelle reviendrait la faculté de nommer et révoquer les agents du pouvoir exécutif. Néanmoins, une part de pouvoir

<sup>351</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 61.

<sup>352</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 228.

<sup>353</sup> AP, t. 27, p. 363.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 365.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 364. En l'occurrence, le ministre de l'Intérieur de Lessart demande que deux députés lui soient adjoints afin de suivre parfaitement les vues de l'Assemblée.

<sup>356</sup> *Ibid.* Sur cette rupture institutionnelle, voir notamment Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 165-166.

<sup>357</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 66.

<sup>358</sup> AP, t. 27, p. 365, séance du 21 juin 1791.

<sup>359</sup> Coll. Baudouin, vol. 15, p. 292, « Décret relatif à la publication des Décrets dans la forme des Lois, & avec la formule ordinaire », 21 juin 1791.

<sup>360</sup> *Ibid.*, p. 292-293.

réglementaire subsiste entre les mains des ministres, puisqu'ils « sont autorisés à se réunir pour faire & signer ensemble les proclamations & autres actes de même nature »<sup>361</sup>. Compte tenu de la nature de ces actes, les ministres doivent se cantonner à rappeler et faciliter l'exécution des lois sans jamais ajouter ou modifier des dispositions.

**244. La constitutionnalisation des mesures exceptionnelles.** Cette « situation provisoire »<sup>362</sup> se prolonge en dépit du retour du roi. Thouret, au nom du Comité de constitution, suggère qu'il pourrait être prudent de pérenniser les dispositions contenues dans le décret du 21 juin, afin d'éviter de « nouvelles sanctions sujettes à désaveu »<sup>363</sup> ; car les intentions du roi seraient désormais contraires à la Constitution. Il propose un décret prévoyant « que le travail de l'Assemblée soit continué de la même manière qu'il l'a été depuis l'absence du roi, et que le pouvoir exécutif soit rempli d'après les décrets rendus en cette semaine »<sup>364</sup>. Bien que les Monarchiens, par la voix de Malouet, estiment que cette prolongation constitue une dénaturation du gouvernement<sup>365</sup>, les Constitutionnels, représentés par Alexandre de Lameth, soutiennent que ce décret ramènera aux principes qui « demandaient que pendant l'existence du pouvoir constituant, l'exercice du pouvoir exécutif fût suspendu dans les mains du roi »<sup>366</sup>. L'article 5 du décret adopté le 25 juin proclame le maintien des dispositions du précédent « jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné »<sup>367</sup>. Loin de revenir sur ces dispositions conjoncturelles, les Constituants les consacrent dans la Constitution. Suivant les termes de son article 1<sup>er</sup>, chapitre III, titre III, le corps législatif dispose du pouvoir de « décréter les lois »<sup>368</sup>. En effet, selon l'article 7, section I<sup>re</sup>, chapitre II, titre III : « les Ministres seront tenus, sous leur responsabilité, de faire tous les actes du pouvoir exécutif, dont l'exercice sera suspendu dans la main du Roi absent »<sup>369</sup>. À l'instar des Monarchiens, la *Gazette de Vienne* s'indigne contre l'Assemblée nationale qui « en a pris occasion de s'arroger maintenant le Pouvoir Exécutif et de soumettre à ses ordres immédiats tous les ministres »<sup>370</sup>. En s'attribuant la compétence d'émettre des décrets pour lesquels la sanction du roi ne sera pas nécessaire, la Constituante

---

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 293.

<sup>362</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 67.

<sup>363</sup> *AP*, t. 27, p. 517, séance du 25 juin 1791.

<sup>364</sup> *Ibid.*

<sup>365</sup> *Ibid.*

<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 519.

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 521. L'article 6 dispose que « les ministres et les commissaires du roi pour la trésorerie nationale, la caisse de l'extraordinaire et la direction de liquidation, sont de même autorisés provisoirement à continuer de faire, chacun dans leur département et sous leur responsabilité, les fonctions du pouvoir exécutif ».

<sup>368</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. III, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 23, titre III, ch. II, sect. I<sup>re</sup>, art. 7.

<sup>370</sup> Cité par Henri Labouret, *La fuite de Louis XVI et la Cour de Vienne*, Extrait de la *Revue d'Histoire Diplomatique* janvier-mars 1938, BnF, 4-LG6-1085, p. 8.

étend son pouvoir gouvernemental. Ses décrets auront, selon Gohier, « force de loi par la seule volonté du Corps législatif, et à l'instant même qu'ils sont rendus »<sup>371</sup>. Aucune formule spéciale n'est indispensable pour que ces décrets aient force de loi<sup>372</sup>. Désormais, il est entendu que lorsque

« le Roi, pour s'être mis à la tête d'une armée dirigée contre la nation, ou pour être sorti du royaume contre la volonté du Corps législatif, est censé avoir abdiqué, les ministres exercent seuls la plénitude du pouvoir exécutif, mais ils ne reçoivent pas le droit de sanctionner les lois et ne sont pas, par conséquent, protégés par l'inviolabilité<sup>373</sup>. »

Parmi les décrets qui ne seront pas soumis à la sanction du roi, la Constitution du 3 septembre 1791 prévoit notamment tous « les actes relatifs à la responsabilité des ministres et les décrets portant qu'il y a lieu à accusation »<sup>374</sup>. Ces dispositions légitiment peut-être les propos de Brissot, qui, en républicain de la veille, corrigeait le 19 janvier l'assertion de Duportail, suivant laquelle le roi était « le principe et le centre de tout le corps politique »<sup>375</sup>, en rétorquant qu'il n'était déjà plus que « le centre du pouvoir exécutif »<sup>376</sup>. La puissance exécutive ne se résume pas à l'action des agents de l'exécutif central. L'exécution est aussi une fonction des corps administratifs, et, à ce titre, les ministres ont pour mission de veiller à son bon accomplissement.

## **B) Surveiller l'exécution des lois**

**245.** Les Constituants attendent des ministres qu'ils s'assurent de la bonne exécution de la loi par leurs subordonnés, quand bien même aucun texte ne mentionne une telle obligation (1). Elle est explicitement prescrite au ministre de la Justice en vertu de son pouvoir d'adresser des avertissements aux juges (2).

### **1) Contrôler la bonne exécution de la loi**

**246. Les ministres responsables des négligences de leurs subordonnés.** L'expédition ne peut suffire à assurer l'exécution d'une loi. Le corps législatif attend des ministres qu'ils portent un regard attentif à l'action de leurs commis ou des administrations auxquelles sont adressés

---

<sup>371</sup> AP, t. 34, séance du 3 novembre 1791, p. 607. Voir aussi Louis-Jérôme Gohier, *Rapport du comité de législation sur la question de savoir quel doit être le mode promulgation & d'exécution des actes du corps législatif non sujets à la sanction, le 3 novembre 1791, in Assemblée législative, Législation 2*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (S, 56).

<sup>372</sup> Coll. Baudouin, vol. 26, p. 87-88, « Décret relatif au mode de promulgation et d'exécution des Décrets non sujets à la sanction », 3 novembre 1791.

<sup>373</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, op. cit.*, p. 164.

<sup>374</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. III, sect. III, art. 7, al. 7.

<sup>375</sup> Cité par Laurence Cornu, *Une autre république, 1791, L'occasion et le destin d'une initiative républicaine*, Paris, Budapest, Turin, L'Harmattan, 2004, p. 94.

<sup>376</sup> *Le Patriote français*, 19 janvier 1791, n° 529, cité par Laurence Cornu, *Une autre république, op. cit.*, p. 94.

les textes de loi<sup>377</sup>. Une discussion est ouverte à ce sujet suite au discours prononcé par Le Chapelier lors de la séance du 20 octobre 1789. Dès 1790, Polverel présente aux Jacobins l'idée que les « Agens du Pouvoir exécutif seront responsables [...] de tout ce qu'ils omettront de faire pour en assurer l'exécution »<sup>378</sup>. En réponse aux exigences qu'ils estiment disproportionnées, les ministres rédigent un mémoire dans lequel ils déclarent refuser d'engager leur responsabilité en raison des négligences du personnel administratif chargé de l'exécution de la loi. Dans leur mémoire, ils transcrivent en avant-propos la disposition, combattue par eux, qui prévoit qu'ils « déclareront positivement quels sont les moyens et les ressources que l'Assemblée nationale peut leur fournir pour les mettre en état d'assurer les subsistances du royaume [...] afin que l'Assemblée nationale [...] puisse compter que les lois seront exécutées, ou rendre les ministres ou autres agents de l'autorité garants de leur inexécution »<sup>379</sup>. En vertu d'une disposition pareille, ils seraient garants des aléas climatiques en matière de subsistances, et responsables – d'une manière plus générale – du fait d'autrui.

« Ah ! – s'exclament-ils dans leur réponse aux députés – si leur caution pouvait garantir le retour de l'ordre, ils n'hésiteraient pas à la donner au risque de tout ce qui pourrait leur être personnel. D'ailleurs, en aucune espèce d'administration publique, qui pourrait promettre autre chose que le dévouement entier de son zèle et de ses facultés ? On ne demande pas à un général entouré de soldats [...] d'être caution du sort d'une bataille. [...] Vous trouverez sûrement en y réfléchissant, Messieurs, qu'une telle obligation ne peut leur être imposée<sup>380</sup>. »

Les ministres annoncent qu'ils préfèrent démissionner plutôt que d'accepter de telles conditions. L'Assemblée ne se soucie guère de cette opinion et décide qu'il n'y a pas lieu de délibérer<sup>381</sup>. Dêmeunier ne rencontre donc aucune opposition lorsqu'il mentionne l'obligation de superviser la bonne exécution de la loi. Le ministre de l'Intérieur est par exemple chargé de « surveiller par lui-même l'exécution des lois relatives à la sûreté et à la tranquillité de l'intérieur de l'état »<sup>382</sup>, mais encore d'éclairer les corps administratifs « sur les moyens de faire exécuter les lois, à la charge de s'adresser au corps législatif, dans tous les cas où elles auront

<sup>377</sup> Sur les commis, voir Catherine Kawa, « La morale républicaine à l'usage des bureaux ou la vertu des commis », in Michel Vovelle, (dir.), *Révolution et République, L'exception française*, Actes du colloque de Paris I Sorbonne, 21-26 septembre 1992, Paris, Éditions Kimé, 1994, p. 393 à 416.

<sup>378</sup> Étienne de Polverel, *Opinion de M. de Polverel, membre de la Société des amis de la Constitution, sur le mode de responsabilité des Agens du Pouvoir exécutif*, Paris, Chez Baudouin, 1790, p. 2.

<sup>379</sup> *AP*, t. 9, p. 519, séance du 24 octobre 1789, Mémoire des ministres du roi.

<sup>380</sup> *Ibid.*, p. 521.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 5.



besoin d'interprétation »<sup>383</sup>. S'ensuit dans cet article l'énumération des domaines pour lesquels le ministre de l'Intérieur devra maintenir ou surveiller l'exécution des lois<sup>384</sup>.

**247. L'exemple de la mise en cause de Duportail.** Selon la loi des 27 avril-25 mai 1791, le ministre de la Guerre doit assurer « la surveillance et la direction du mouvement et de l'emploi des troupes de ligne contre les ennemis de l'état, pour la sûreté du royaume, ainsi que pour la tranquillité intérieure, mais en se conformant strictement, dans ce dernier cas, aux règles posées par la Constitution »<sup>385</sup>. Suivant ces dispositions, Duportail se trouve accusé de négligence dans la surveillance de l'exécution des ordres pour le déplacement des troupes. Le directoire du district de Château-Thierry dénonce, en l'espèce, sa négligence à prévenir les municipalités de l'arrivée des troupes<sup>386</sup>. Le 29 octobre, l'Assemblée législative lui demande alors des éclaircissements<sup>387</sup>. Duportail explique que les ordres donnés pour le mouvement de deux bataillons furent intervertis en raison d'une mauvaise présomption<sup>388</sup>. Le bataillon qui devait se trouver à Meaux était présent à Melun ; celui qui devait être présent à Melun se trouvait à Meaux. Le sieur d'Affry, commandant des troupes de lignes dans le département de Paris<sup>389</sup>, commit une erreur, de telle sorte que « le second bataillon eut la destination du premier », sans que le ministre en fût informé. Cette inadvertance amène plusieurs conséquences regrettables, notamment l'absence de subsistances pour le premier bataillon, le ministre n'ayant pu prévenir les corps administratifs locaux de son arrivée, tandis que de nombreux soldats du second bataillon sont tombés malades faute de pouvoir s'abriter. Toutefois, la faute originelle est imputable aux bureaux du ministère. Si Duportail avoue qu'une pareille erreur légitime le renvoi de son auteur, s'il admet aussi que le ministre et l'administration doivent prendre « toutes les mesures nécessaires pour qu'il ne soit pas commis d'erreurs »<sup>390</sup>, on ne peut prétendre

---

<sup>383</sup> *Ibid.*

<sup>384</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 267, « Décret relatif à l'organisation du ministère », 27 avril 1791, art. 7 : « 4°. Le maintien & l'exécution des Lois touchant les Mines, Minières & Carrières, les Ponts & Chaussées, & autres travaux publics, la conservation de la navigation & du flottage sur les rivières, & du hallage sur leurs bords ; 5°. La direction des objets relatifs aux Bâtimens & Edifices publics, aux Hôpitaux, Etablissemens & ateliers de charité, & à la répression de la mendicité & du vagabondage ; 6°. La surveillance & l'exécution des Lois relativement à l'Agriculture, au Commerce de terre & de mer, aux produits des pêches sur les côtes, & des grandes pêches maritimes ; à l'industrie, aux Arts & inventions, Fabriques & Manufactures, ainsi qu'aux primes & encouragemens qui pourroient avoir lieu sur ces divers objets. »

<sup>385</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>386</sup> *AP*, t. 34, séance du 28 octobre 1791, p. 463.

<sup>387</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 26, p. 78 à 80, n° 98, « Décret relatif aux éclaircissemens à donner par le Ministre de la Guerre », 19 octobre 1791.

<sup>388</sup> *AP*, t. 34, séance du 29 octobre 1791, p. 514. Voir sur cette affaire notre article : Jérémy Maloir, « Simple négligence ou malveillance contre-révolutionnaire ? », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi*, *op. cit.*, p. 73 à 75.

<sup>389</sup> *AP*, t. 27, p. 368, séance du 21 juin 1791. L'identification d'Affry dans les *Archives parlementaires* est notamment établie lorsque l'Assemblée propose sa convocation au moment de la disparition du roi.

<sup>390</sup> *Ibid.*, t. 34, p. 514, séance du 29 octobre 1791.

« éviter toutes les erreurs »<sup>391</sup>. Malgré tout, les députés soulèvent la question de la responsabilité du ministre en raison de la faute de son commis. La réponse apportée par le Jacobin Delacroix est claire : « M. Duportail doit savoir se faire obéir. Il doit se faire rendre compte de l'exécution de ses ordres, ou dénoncer ceux qui les enfreignent aux tribunaux, au roi ou à l'Assemblée nationale »<sup>392</sup>. D'une manière générale, l'opposition au ministère considère que l'incurie de Duportail est la source de la négligence de ses subordonnés. Duportail serait d'autant plus coupable, suivant Daverhoul, car il a accordé sa confiance à des bureaux composés d'éléments hostiles à la Révolution. Sa diatribe contre le ministre et ses bureaux l'amène à appliquer le principe d'une responsabilité ministérielle du fait de ses subordonnés :

« Tous ceux qui ont suivi avec soin les opérations de M. Duportail, dès le moment où il est entré au ministère, ont aperçu de l'indolence et de la nonchalance. On a cru que, ne connaissant pas encore la patrie, il s'en rapportait entièrement à ses bureaux, dans lesquels on savait que l'aristocratie la plus enracinée existait. On pardonnait alors au ministre. Mais depuis, Messieurs, il a eu le temps de nettoyer ses bureaux, de les composer de manière à être servi et à pouvoir répondre sur sa tête des objets qui lui sont confiés. M. Duportail est donc criminel si ses bureaux ont manqué. Ce n'est pas la seule cause des griefs dont on se plaint : il en existe encore contre les agents subalternes du pouvoir exécutif, contre tous ceux qui ont été mis à la tête des magasins, ou auxquels on a confié l'armement des gardes nationales ; aucun cependant n'est assez inculpable pour être poursuivi ; ils n'ont fait que ce qui était nécessaire pour ne pas courir les risques de porter leurs têtes sur l'échafaud. Vous ne pouvez donc vous adresser qu'au ministre<sup>393</sup>. »

**248. Une obligation de résultat.** Responsables de la bonne exécution des lois par les administrations, les ministres supportent une *obligation de résultat* et non simplement une *obligation de moyens*. Comme le résume parfaitement Michel Verpeaux, « exécuter les lois est une obligation incombant aux citoyens ou aux administrés. Veiller à ce que les lois soient exécutées par les particuliers semble être la mission du pouvoir exécutif »<sup>394</sup>. Une fois ces principes définis, si les corps administratifs ne remplissaient pas leur mission, les ministres pourraient-ils les sanctionner (et – de ce fait – éviter d'engager leur responsabilité personnelle) ? La question est posée par le roi lui-même dans sa déclaration adressée à tous les Français le 21 juin 1791. Il écrit alors que tous les corps administratifs ne sont liés au gouvernement,

« d'après les décrets, que pour leur exécution ou pour ceux des ordres particuliers qui en sont la suite. Ils n'ont, d'un côté, aucune grâce à attendre du gouvernement ; et de l'autre, les manières de punir ou de réprimer leurs fautes, comme elles sont établies par les décrets, ont des formes si compliquées, qu'il faudrait des cas bien extraordinaires pour pouvoir s'en servir ; ce qui réduit à bien peu de choses la surveillance que les ministres doivent avoir sur eux<sup>395</sup>. »

---

<sup>391</sup> *Ibid.*

<sup>392</sup> *Ibid.*, t. 34, p. 727, séance du 10 novembre 1791.

<sup>393</sup> *Ibid.*, t. 34, p. 466, séance du 28 octobre 1791.

<sup>394</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 78-79.

<sup>395</sup> *AP*, t. 27, p. 379, séance du 21 juin 1791, « Déclaration du roi adressée à tous les Français à sa sortie de Paris ».

À titre individuel, le ministre des Affaires étrangères « suivra et réclamera l'exécution des traités »<sup>396</sup>. Le ministre des Contributions publiques assure la « surveillance tant de la répartition, que du recouvrement & de l'application des sommes dont la levée aura été autorisée par la Législature, pour les dépenses qui sont ou seront à la charge des Départemens »<sup>397</sup>. Il s'occupe de l'inspection des percepteurs<sup>398</sup> et de celle « relativement aux monnoies & à tous les établissemens, baux, régies ou entreprises qui rendront une somme quelconque au Trésor public »<sup>399</sup>. Ces dispositions sont aussi des réponses apportées aux négligences reprochées à Necker et à Lambert en 1790<sup>400</sup>. Enfin, le ministre de la Justice joue un rôle d'autant plus important dans la surveillance de l'exécution des lois, que, chargé d'entretenir une correspondance avec les tribunaux<sup>401</sup>, lesquels doivent strictement exécuter les lois sans les interpréter, il bénéficie du pouvoir d'éclairer les juges sur le sens des lois et de la faculté de leur adresser des avertissements.

## 2) Les « avertissements » du ministre de la Justice

**249. Rappeler la loi aux magistrats.** Le contrôle du ministre de la Justice relatif à l'exécution des lois par les tribunaux est l'une de ses fonctions fondamentales. Il peut, à cette fin, donner aux juges des différents tribunaux, aux juges de paix ou de commerce, « tous les avertissemens nécessaires »<sup>402</sup>, « les rappeler à la règle »<sup>403</sup>, et « veiller à ce que la justice soit bien administrée »<sup>404</sup>. Ces attributions paraissent excessives à un grand nombre de députés. Anthoine y voit une atteinte évidente au principe de séparation des pouvoirs :

« Ce n'est pas sans surprise que l'on voit attribuer au ministre de la justice le droit d'interpréter en quelque façon la loi et de faire adopter les interprétations dans tout le royaume, comme si toute interprétation de la loi n'appartenait pas essentiellement au législateur ; ce n'est pas sans surprise qu'on voit ce même ministre chargé d'influencer, par son opinion, le tribunal de cassation dans les causes des particuliers, comme si alors il n'était pas le maître de faire pencher la balance en faveur de ses protégés, en surchargeant le droit de la partie favorisée de tout le poids de son autorité et de son crédit. On n'est pas moins étonné de le voir exercer une police d'administration et de surveillance sur tous les corps judiciaires et sur les individus qui en font

<sup>396</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 10.

<sup>397</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 269, « Décret relatif à l'organisation du ministère », 27 avril 1791, art. 9, al. 2.

<sup>398</sup> Ibid., art. 9 al. 3.

<sup>399</sup> Ibid., art. 9, al. 4.

<sup>400</sup> Necker et Lambert sollicitent à plusieurs reprises l'Assemblée constituante pour obtenir les moyens d'assurer le recouvrement des impositions. Au lieu de répondre à leurs attentes, les députés leur imputent la responsabilité des révoltes contre les impôts. Voir notamment le dossier des Archives Nationales : AN, D/VI/12, Correspondance des ministres avec le comité des finances (janvier 1790-septembre 1791) ; renvois de l'Assemblée et minutes de lettres écrites par le comité (1790-1791).

<sup>401</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 266, « Décret relatif à l'organisation du ministère », 27 avril 1791, art. 5, al. 3.

<sup>402</sup> Ibid., art. 5, al. 4.

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> Ibid.

partie comme si les juges pouvaient être contenus autrement que par la loi, comme si toute administration de police était autre chose que l'arbitraire substitué à l'inflexibilité de la loi. La surprise redouble quand on voit les lettres de cachet rétablies, comme si le ministre de la justice n'avait pas à ses ordres les officiers de la gendarmerie nationale, les juges de paix, les accusateurs publics, pour faire arrêter et poursuivre, sur toute la surface de la France, les prévenus de ces grands délits qui compromettent la sûreté de l'Etat. On le charge de la constitution civile du clergé, comme si la loi n'avait pas pourvu à tout ce qui concerne cette partie, comme si chaque délit n'était pas prévu et puni<sup>405</sup>. »

Le Comité de constitution justifie ces prérogatives par la nécessité d'assurer le contrôle d'une bonne application des lois par les 547 tribunaux du royaume<sup>406</sup>. Il propose de « donner aux juges des tribunaux de district, ainsi qu'aux juges de paix et de commerce, tous les avertissements nécessaires ; de les rappeler à la règle, ainsi qu'à la décence et à la dignité de leurs fonctions, et de veiller à ce que la justice soit bien administrée »<sup>407</sup>. Mais ce cinquième alinéa est immédiatement contesté par Robespierre, car il concède au ministre de la Justice « le pouvoir le plus illimité, le moins déterminé, par les expressions les plus vagues, sur tous les juges du royaume »<sup>408</sup>. Ces termes vagues sont « l'écueil de la liberté et l'arme la plus terrible du despotisme »<sup>409</sup>. Le député d'Arras rappelle à ses collègues le souvenir des affronts faits aux juges d'Ancien Régime. N'oublions pas non plus que les magistrats sont désormais élus par le peuple. Dès lors, les juges jouissent d'une plus grande légitimité que les ministres : « un homme qui souvent n'aura été porté à ses fonctions que par les intrigues de la cour »<sup>410</sup>, déclare Robespierre, ne saurait être revêtu d'un tel pouvoir de contrôle sur des magistrats choisis par le peuple. Malgré tout, le projet est solidement défendu : Mougins de Roquefort rétorque qu'un avertissement « n'est pas un ordre ministériel »<sup>411</sup>, tandis que Regnaud rappelle l'existence des commissaires du roi chargés de surveiller les magistrats<sup>412</sup>, et que Goupil de Préfelin assure ne voir aucune censure dans l'avertissement donné par le ministre<sup>413</sup>. L'avertissement ne semble pas relever d'un quelconque pouvoir réglementaire, mais renvoie davantage à une mission d'information. Donner un avertissement au juge consisterait donc à lui rappeler le contenu législatif dans l'optique de prévenir une mauvaise interprétation<sup>414</sup>. Après quelques modifications formelles, le paragraphe dispose *in fine* que le ministre de la Justice peut « donner aux juges des tribunaux criminels et des tribunaux de districts, ainsi qu'aux juges de paix et de

---

<sup>405</sup> AP, t. 24, p. 661, séance du 9 avril 1791, Anthoine.

<sup>406</sup> Ibid., t. 24, p. 695, séance du 11 avril 1791, Dèmeunier.

<sup>407</sup> Ibid.

<sup>408</sup> OMR, t. 7, p. 222, séance du 11 avril 1791, « Sur le projet d'organisation du ministère (suite) ».

<sup>409</sup> Ibid.

<sup>410</sup> Ibid.

<sup>411</sup> Ibid., Mougins de Roquefort.

<sup>412</sup> Ibid., Regnaud.

<sup>413</sup> Ibid., Goupil de Préfelin.

<sup>414</sup> En réalité, le terme « avertissement » ne semble pas avoir une définition juridique aux XVIII<sup>e</sup> siècle. Il est absent des principaux dictionnaires.

commerce, tous les avertissements nécessaires à la parfaite exécution de la loi ; de les rappeler à la règle et de veiller à ce que la justice soit bien administrée »<sup>415</sup>.

**250. Un pouvoir disciplinaire vis-à-vis des juges.** Le sixième alinéa, adopté sans remous, oblige le ministre de la Justice à « transmettre au commissaire du roi, près le tribunal de cassation, les pièces et mémoires concernant les affaires qui lui auront été déférées et qui seront de nature à être portées à ce tribunal ; d'accompagner ces pièces et mémoires des éclaircissements et observations dont il les croira susceptibles »<sup>416</sup>. Ainsi, ce « rôle de censeur imparti par les textes au ministre de la justice »<sup>417</sup> s'exerce par l'intermédiaire des agents avec lesquels il entretient une correspondance régulière. Grâce à ces commissaires du roi, il peut superviser « le personnel et l'activité judiciaires en réclamant des “*états de causes*” jugées par trimestre par chaque tribunal, ou bien un “*état exact des lois*” présentées, enregistrées et publiées par le tribunal, ou encore des “*états particuliers des membres des divers établissements judiciaires*” exclus de leurs fonctions par une loi d'amnistie »<sup>418</sup>. Dès lors, l'obligation de rendre compte à la législature de sa gestion incite le ministre de la Justice à dénoncer le moindre abus dont il aura eu connaissance<sup>419</sup>. Toutefois, le ministre ne peut disposer d'un réel pouvoir disciplinaire à l'encontre de juges élus par la nation et inamovibles. Sa position d'observateur lui permet seulement de « déclencher la procédure disciplinaire à l'encontre des membres des tribunaux ou [de] provoquer des mesures d'épuration »<sup>420</sup>. L'exercice de ce pouvoir est essentiel pour le ministre afin de ne pas être tenu responsable des abus qu'il dénoncera lors de sa reddition de compte devant le corps législatif<sup>421</sup>.

**251. L'insuffisance de la surveillance ministérielle.** Loin de rassurer le corps législatif, l'abandon de la surveillance de l'exécution des lois aux ministres excite la défiance des députés. « Préposé pour réprimer ou dénoncer les abus des divers pouvoirs, la transgression des lois, l'usurpation des fonctions, le ministère – déclare Barère – peut encore plus imperceptiblement abuser de ces fonctions, usurper les autres pouvoirs et laisser sommeiller les lois »<sup>422</sup>. En

---

<sup>415</sup> AP, t. 24, p. 697, séance du 11 avril 1791.

<sup>416</sup> Ibid.

<sup>417</sup> Vida Azimi, « Les circulaires du ministère de la Justice sous la Révolution (1790-1799) », in Jacques Lorgnier, Renée Martinage et Jean-Pierre Royer (dir.), *Justice et République(s)*, Hellemmes, Éditions Ester, coll. « L'Espace juridique », 1993, p. 67.

<sup>418</sup> Ibid.

<sup>419</sup> Ibid.

<sup>420</sup> Ibid.

<sup>421</sup> AP, t. 24, p. 697, séance du 11 avril 1791.

<sup>422</sup> Ibid., t. 23, p. 725, séance du 7 mars 1791.

matière d'usurpation, la faute la plus grave que pourrait commettre un ministre serait encore d'interpréter la loi ou d'en modifier les dispositions. Il s'arrogerait de fait le pouvoir législatif.

### C) L'interdiction d'altérer le texte de la loi

**252.** L'Assemblée nationale est toujours portée à soupçonner le pouvoir exécutif de ne pas respecter le texte des lois qu'il est chargé d'exécuter<sup>423</sup>. Toute possibilité d'interpréter la loi est donc retirée aux ministres. La loi doit, selon les mots de Barère, faire l'objet d'un « respect inviolable »<sup>424</sup> et d'une « exécution servile »<sup>425</sup>. Aucune addition ou observation ne saurait altérer le texte original, car la loi est un « acte parfait et souverain »<sup>426</sup>. Cette falsification constitue le plus grand crime que puisse commettre un ministre<sup>427</sup>. Les représentants de la nation sont seuls souverains pour se prononcer sur l'interprétation à donner à une loi obscure (1). Toutefois, dans la pratique, les ministres élaborent régulièrement des circulaires, voire des proclamations, propres à éclairer les corps administratifs et les tribunaux sur le contenu de la loi (2).

#### 1) Éclaircir les doutes des administrations

**253. L'interprétation de la loi : une prérogative du corps législatif.** En vertu de la maxime de droit romain *jus est legem interpretari cujus est legem condere*, c'est « au législateur qu'il appartient naturellement d'interpréter la loi »<sup>428</sup>. Ce principe, reconnu sous l'Ancien Régime, trouve une continuation grâce à la loi sur l'organisation judiciaire des 16-24 août 1790, dont l'article 12 du titre II dispose que les tribunaux « s'adresseront au Corps législatif toutes les fois qu'ils croiront nécessaire soit d'interpréter une loi, soit d'en faire une nouvelle »<sup>429</sup>. La faculté

---

<sup>423</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>424</sup> AP, t. 23, p. 575, séance du 28 février 1791, Barère.

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> Michel Verpeaux, « Le pouvoir réglementaire sous la Révolution », *Droits*, n° 17, « Repenser le droit constitutionnel », 1993, p. 113.

<sup>427</sup> AP, t. 20, p. 367, séance du 10 novembre 1790.

<sup>428</sup> Jean-Nicolas Guyot et Philippe-Antoine Merlin (de Douai), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, *op. cit.*, t. 6, p. 476, « Interprétation ».

<sup>429</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 5, p. 173, « Série des Articles du Décret sur l'Organisation judiciaire », 16 août 1790. De même, l'article 21 du décret sur l'organisation du tribunal de cassation, en date du 27 novembre 1790, dispose que lorsqu'un « Jugement aura été cassé deux fois & qu'un troisième Tribunal aura jugé en dernier ressort de la même manière que les deux premiers, la question ne pourra plus être agitée au Tribunal de Cassation, qu'elle n'ait été soumise au Corps législatif, qui, en ce cas, portera un Décret déclaratoire de la Loi ; & lorsque de Décret aura été sanctionné par le Roi, le Tribunal de Cassation s'y conformera dans son Jugement ». Voir *Coll. Baudouin*, vol. 8, p. 232, « Décret sur l'organisation du Tribunal de Cassation », 27 novembre 1790.

de statuer par un arrêt de règlement est expressément retirée au juge<sup>430</sup>. Suivant le même raisonnement, s'il interprétait une loi, un ministre se rendrait coupable d'usurpation du pouvoir législatif, car il exercerait un pouvoir normatif de nature réglementaire. En agissant de la sorte, il tenterait de se faire l'égal d'un pouvoir législatif auquel il doit demeurer subordonné<sup>431</sup>. Dès le 27 juillet 1789, Champion de Cicé dénonce le risque d'abandonner de cette manière une « double fonction »<sup>432</sup> à l'exécutif, lorsque l'intérêt général exige la séparation de la législation et de l'exécution. Robespierre met bien en garde l'Assemblée contre cette dérive lorsqu'il rappelle que « la législation romaine posait en principe que l'interprétation des lois appartenait à celui qui a fait la loi : “*Ejus est interpretati legem qui condidit legem.*” On a senti que si une autre autorité que celle du législateur pouvait interpréter les lois, elle finirait par les altérer et par élever sa volonté au-dessus de la sienne<sup>433</sup>. » L'Assemblée est désormais le seul organe exprimant la volonté nationale ; la signification de la loi est alors assimilée à l'intention de l'auteur<sup>434</sup>. Comme l'annonce Garat<sup>435</sup>, « les lois sont les ministres de la volonté du peuple »<sup>436</sup>.

**254. Expliquer les dispositions de la loi.** Les constitutions de l'époque révolutionnaire ont ceci en commun de réduire « les agents de l'Exécutif à de simples organes ou échos de la loi, pour mieux leur interdire de s'en faire les juges, les censeurs et même les interprètes, la loi ne devant souffrir aucune autre définition que celle reçue lors de son accouchement parlementaire »<sup>437</sup>. Cependant, la loi sur l'organisation du ministère déroge quelque peu à ce

<sup>430</sup> Jacques Krynen, *L'État de justice, France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, II, L'emprise contemporaine des juges*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 2012, p. 35.

<sup>431</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 31.

<sup>432</sup> AP, t. 8, p. 282, séance du 27 juillet 1789, Champion de Cicé.

<sup>433</sup> Cité par Michel Troper, *Théorie du droit*, op. cit., p. 107.

<sup>434</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>435</sup> Dominique-Joseph Garat (1749-1833), d'abord membre du barreau du Parlement de Bordeaux, devient, à Paris, rédacteur du *Mercure universel* et de l'*Encyclopédie méthodique*, ce qui lui permet de côtoyer les grands philosophes du siècle (Eugène Maron in Dominique-Joseph Garat, *Mémoires de Garat, Avec une préface par Eugène Maron*, Paris, Poulet-Malassis, 1862, p. III. Voir aussi Michael Sonenscher, « Dominique-Joseph Garat, the Modern Idea of Happiness, and the Dilemmas of Reform », in Michael Sonenscher, *Sans-Culottes, An eighteenth-century emblem in the french revolution*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 273 à 281). Garat est l'auteur de deux éloges d'anciens ministres : Suger et Michel de l'Hôpital (Dominique-Joseph Garat, *Éloge de Michel de l'Hôpital, chancelier de France*, Bruxelles, Paris, chez Demonville, 1778 ; Dominique-Joseph Garat, *Éloge de Suger, abbé de Saint-Denis, Ministre d'Etat, et régent du royaume, sous le règne de Louis le jeune, Discours qui a remporté le prix au jugement de l'Académie française, en 1779*, Paris, 1779). Alors qu'il a déjà acquis une certaine notoriété, il est élu député aux États généraux et siège du côté gauche de l'Assemblée constituante (Eugène Maron in Dominique-Joseph Garat, *Mémoires de Garat*, op. cit., p. XIII). Grâce à l'influence des Girondins, il est élu ministre de la Justice par la Convention nationale le 9 octobre 1792 (Dominique-Joseph Garat, *Mémoires de Garat*, op. cit., p. 11). Après la démission de Roland, il occupe par intérim le poste de ministre de l'Intérieur, dont il devient le titulaire le 14 mars 1793 (Catherine Kawa, « Garat », in DM, p. 59). Suite à plusieurs accusations, notamment celle portée par Collot d'Herbois, il démissionne le 19 août 1793 (*Ibid.*).

<sup>436</sup> Cité par Philippe Pichot-Bravard, *Conserver l'ordre constitutionnel*, op. cit., p. 348.

<sup>437</sup> Virginie Martin, « Ce que l'Exécutif fait de la loi et à la loi », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi*, op. cit., p. 27.

principe. Anthoine s'insurge contre les « défauts extrêmement saillants »<sup>438</sup> du projet d'organisation ministérielle dans sa partie relative aux pouvoirs du ministre de la Justice. Le quatrième alinéa de l'article qui lui est consacré semble compromettre le principe de séparation des pouvoirs en attribuant au ministre de la Justice le devoir d'éclairer les tribunaux et commissaires du roi « sur les doutes et difficultés qui peuvent s'élever dans l'application de la loi ; mais à la charge de proposer au corps législatif les questions qui, dans l'ordre judiciaire, demanderoient une interprétation »<sup>439</sup>. Selon Goupil de Préfelin, cette prérogative fait renaître le « despotisme ministériel » :

« L'article sur lequel nous délibérons est une tournure ingénieuse pour faire du ministre de la justice un despote qui violerait toutes les règles de justice sous prétexte de les conserver. Le chancelier d'Aguesseau professait hautement cette maxime, que le chef de la justice ne devait en aucun cas se permettre d'influer ; or, c'est ce qui arriverait ici. [...] Ce qui caractérise le despotisme des empereurs romains fut qu'ils décidaient par des rescrits ou procès des particuliers. On nous expose, Messieurs, aux mêmes dangers<sup>440</sup>. »

Par un amendement, Prieur envisage un compromis : le ministre de la Justice serait tenu de rendre compte des doutes présentés par les juges, tous les mois à l'Assemblée ou au début de chaque session<sup>441</sup>. Moreau de Saint-Méry propose une rédaction moins ambiguë : il s'agit « de les éclairer sur les doutes qui peuvent lui être proposés sur l'application de la loi »<sup>442</sup>. Brillat-Savarin propose encore une autre formulation : « Le ministre de la justice aura le droit de rappeler aux tribunaux les lois qu'ils ignoreraient ou les dispositions de ces lois qu'ils n'auraient pas aperçues »<sup>443</sup>. Toutefois, Menou estime qu'il suffirait d'ajouter à la rédaction originale la mention : « *sans que jamais son avis puisse être obligatoire* »<sup>444</sup>, afin que la fonction législative ne soit pas usurpée par le ministre. Delavigne croit emporter l'adhésion générale en proposant que le ministre de la Justice soit chargé « de répondre aux questions qui leur seront proposées sur l'existence et l'application de la loi, mais sans pouvoir, dans aucun cas, l'interpréter »<sup>445</sup>. Mais Alexandre de Lameth estime que cette disposition, quelle qu'en soit la rédaction, amènera inéluctablement le ministre à donner un avis qui sera prépondérant<sup>446</sup>. Nonobstant cette remarque, Dêmeunier continue de défendre cet article, car écarter toute possibilité de recourir à l'opinion du ministre reviendrait à paralyser les tribunaux<sup>447</sup>. Le Comité élabore donc une

---

<sup>438</sup> AP, t. 24, p. 661, séance du 9 avril 1791, Anthoine.

<sup>439</sup> Ibid., p. 662.

<sup>440</sup> Ibid., p. 694, Goupil de Préfelin.

<sup>441</sup> Ibid., p. 693, Prieur.

<sup>442</sup> Ibid., Moreau de Saint-Méry.

<sup>443</sup> Ibid., p. 694, Brillat-Savarin.

<sup>444</sup> Ibid., Menou.

<sup>445</sup> Ibid., Delavigne.

<sup>446</sup> Ibid., Alexandre de Lameth.

<sup>447</sup> Ibid., Dêmeunier.



nouvelle rédaction à l'issue de la séance. Le nouvel alinéa est adopté, le 11 avril, sous la forme suivante : « De soumettre au Corps législatif les questions qui lui seront proposées relativement à l'ordre judiciaire, et qui exigeront une interprétation de la loi »<sup>448</sup>. Lors de la discussion portant sur les attributions du ministre de l'Intérieur, une observation de même nature est faite par Goupil de Préfelin. D'après ce député d'Alençon, il y a tout autant de raison de « craindre l'influence du ministre de l'intérieur sur les décisions des corps administratifs »<sup>449</sup>. La « faculté d'éclairer les doutes »<sup>450</sup> est une formulation amphigourique servant simplement à masquer une usurpation du pouvoir d'interpréter les lois qui appartient au seul corps législatif.

« Vous voyez, Messieurs, dit-il aux législateurs, qu'on ne veut pas vous proposer directement, parce que cela serait trop choquant, de donner le pouvoir d'interpréter. On se garde bien d'employer le mot, mais on vous donne la chose ; et vous auriez, dans la matière très importante de la répartition des impositions directes, des décisions en finance du ministre de l'intérieur, comme vous en aviez, ci-devant, des bureaux du contrôleur général, des intendants des finances, etc.<sup>451</sup> »

**255. Proscrire les rescrits.** Montlosier, de son côté, supplie le législateur de ne faire que des lois claires qui excluront tout recours à des rescrits qui, dans la Rome antique, furent l'origine « d'une multitude de jugements iniques et vexatoires »<sup>452</sup>. En droit romain, les rescrits étaient « les réponses que faisaient les empereurs romains sur les matières où ils étaient consultés par les gouverneurs des provinces »<sup>453</sup>, sans qu'elles acquissent pour autant force de loi. De la même manière, les décisions de finance existant sous l'Ancien Régime sont des exemples à bannir. Les décisions du Conseil, selon leur véritable appellation, sont des « résolutions prises au conseil des finances sur les requêtes, mémoires et placets qui y sont présentés. Ces décisions sont des arrêts sommaires qui se mettent au bas de chaque mémoire ou placet sans rendre de jugement en forme<sup>454</sup>. » La volonté de préserver le pouvoir juridictionnel de toute intervention de l'exécutif transparaît de manière évidente. Néanmoins, quelle que soit la prudence du législateur, il « n'est jamais totalement parvenu à interdire l'interprétation des textes »<sup>455</sup>. S'ils ne peuvent interpréter les lois, les ministres conservent, en pratique, la faculté de rappeler ou d'expliquer leur contenu aux administrations chargées de les faire exécuter. Ils recourent à des

<sup>448</sup> AP, t. 24, p. 695, séance du 11 avril 1791.

<sup>449</sup> Ibid., t. 25, p. 14, séance du 13 avril 1791.

<sup>450</sup> Ibid.

<sup>451</sup> Ibid.

<sup>452</sup> Ibid.

<sup>453</sup> Jean-Nicolas Guyot et Philippe-Antoine Merlin (de Douai), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, op. cit., t. 11, p. 700, « Rescrit ».

<sup>454</sup> Ibid., t. 3, p. 320, « Décision ». Toutefois, ces « décisions ne sont pas exécutoires comme les arrêts ; c'est pourquoi l'on ne doit point exercer de poursuites, telles que des saisies de meubles ou de fruits, en vertu d'une simple décision ».

<sup>455</sup> Hervé Leuwers, « Conclusion », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi*, op. cit., p. 282.

circulaires ou à des proclamations élaborées par le Conseil et dont l'usage est toléré en raison de leur absence de caractère normatif.

## 2) Circulaires et proclamations

**256. Une réponse aux besoins des corps administratifs.** Le ministre est théoriquement dépourvu d'un quelconque pouvoir normatif, mais « l'exécution de la loi suppose souvent l'édiction d'actes administratifs nécessaires à son application »<sup>456</sup>. La conception prohibitive des révolutionnaires en matière de pouvoir réglementaire ne résiste pas à ces exigences de la pratique<sup>457</sup>. Les ministres commencent donc à élaborer des circulaires, voire des proclamations. Au contraire des actes juridiques de nature réglementaire, elles sont de simples communications « par lesquelles un supérieur hiérarchique, normalement le ministre, fait connaître à ses subordonnés ses intentions sur un point relatif à l'exécution du service ou à l'interprétation d'une loi ou d'un règlement »<sup>458</sup>. Dès leur origine, les circulaires sont donc des actes destinés à satisfaire les besoins de l'administration et non à accroître le pouvoir des ministres. D'autres actes réglementaires apparaissent sous le nom d'instructions. Comme les circulaires, elles apportent un éclairage aux administrations afin de mettre en œuvre de nouvelles réformes. Tel est le cas, par exemple, avec une instruction expédiée par Duportail aux généraux et adjudants généraux « *pour régler provisoirement les fonctions et le service des adjudans généraux de l'Armée* »<sup>459</sup>. Les ministres sont parfois invités par l'Assemblée nationale à prendre des actes réglementaires, en particulier le ministre de la Guerre<sup>460</sup>. En vertu de cette possibilité d'émettre des circulaires, il peut notamment convier les commandants de divisions militaires à effectuer un certain nombre de tâches nécessaires à la nomination des adjudants de place. Par une circulaire en date du 26 juillet 1791, Duportail demande de cette manière aux commandants de notifier la loi aux états-majors et chefs de corps, de lui envoyer « l'état des Aide-majors & Sous-aide-majors de place qui désireront être faits Adjudans »<sup>461</sup>, ou bien encore de lui adresser « les mémoires de retraite & demande des Officiers des Etats-majors »<sup>462</sup>, etc. Si le corps

---

<sup>456</sup> Pierre Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, op. cit., p. 37.

<sup>457</sup> Michel Verpeaux, « Le pouvoir réglementaire sous la Révolution », *Droits*, op. cit., p. 113.

<sup>458</sup> Jean Waline, *Droit administratif*, 26<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016, p. 433.

<sup>459</sup> Antoine-Louis Duportail, *Instruction aux officiers généraux commandant dans les Divisions, et aux adjudants généraux employés sous leurs ordres, pour régler provisoirement les fonctions & le service des adjudants généraux de l'Armée*, BnF, MFICHE FP-789.

<sup>460</sup> Albert Larroquette, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, op. cit., p. 58.

<sup>461</sup> Antoine-Louis Duportail, *Copie de la lettre écrite par le ministre de la Guerre, aux commandants des divisions militaires. A Paris, le 26 juillet 1791*, BnF, FOL-LF<sup>52</sup>-6, p. 4.

<sup>462</sup> *Ibid.*

législatif prône l'envoi de circulaires, c'est aussi en raison de leur finalité. Elles permettent de surveiller l'efficacité et le civisme des agents subalternes, et tout particulièrement les juges<sup>463</sup>.

**257. Des circulaires au contenu politique.** L'usage des circulaires peut revêtir une coloration politique. Par une circulaire présentée à l'Assemblée le 31 octobre 1791, Montmorin adresse aux ambassadeurs trois exemplaires de la Constitution qu'ils seront chargés de remettre aux ministres des cours étrangères afin qu'ils la soumettent à l'attention de leur souverain. Le ministre des Affaires étrangères préconise alors de se conformer au langage officiel tenu par le roi dans son acceptation de la Constitution. Ses instructions, de toute évidence, tendent à apaiser les tensions internes susceptibles d'apparaître aux yeux de l'Europe<sup>464</sup>. De cette manière, la pratique ministérielle transforme parfois la circulaire en un acte de « monitorat politique »<sup>465</sup>. Telle est encore la circulaire émise le 14 mai 1792 par le ministre de la Justice, Antoine Duranthon<sup>466</sup>, *sur les devoirs des magistrats pour la défense de la constitution et de la liberté*<sup>467</sup>, par laquelle il invite les juges à défendre le pouvoir exécutif<sup>468</sup>. Champion de Cicé avait déjà initié l'usage de circulaires pour diriger la conduite des commissaires du roi chargés de « l'observation des lois dans la distribution de la justice »<sup>469</sup>. Il leur écrivait le 1<sup>er</sup> octobre 1790 : « Vous enseignerez au peuple à ne point douter du pouvoir des lois [...] Ne balancez pas à invoquer, toutes les fois que le bien public l'exigera, la plénitude du pouvoir exécutif suprême. Vous trouvez [...] dans le Ministre de la justice, honoré du choix du Roi, des dispositions

---

<sup>463</sup> Vida Azimi, « La circulaire : “Maladie organique” de l'administration. Un regard historique sur un acte amphibie », in Geneviève Koubi (dir.), *La littérature grise de l'administration, La grammaire juridique des circulaires*, Paris, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015, p. 25.

<sup>464</sup> *AP*, t. 34, p. 552, séance du 31 octobre 1791.

<sup>465</sup> Vida Azimi, « Les circulaires du ministère de la justice sous la Révolution », in Jacques Lorgnier, Renée Martinage et Jean-Pierre Royer (dir.), *Justice et République(s), op. cit.*, p. 70.

<sup>466</sup> Antoine Duranthon (1736-1793), avocat à Bordeaux sous l'Ancien Régime, est procureur général syndic de la Gironde au début de la Révolution française (Jean Tulard, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française, op. cit.*, p. 786). Le 14 avril 1792, Louis XVI le choisit pour exercer les fonctions de ministre de la Justice au sein du premier « ministère girondin » (*AP*, t. 41, p. 637, séance du 14 avril 1792). Le ministère de Duranthon se caractérise par son impuissance à réprimer les troubles d'Avignon et à réformer la justice. Bientôt opposé aux Girondins, qui l'accusent d'avoir rejoint le comité autrichien, il contresigne la lettre par laquelle Servan, Roland et Clavière sont renvoyés du Conseil des ministres le 13 juin 1792 (Bernardine Melchior-Bonnet, *Les Girondins*, Paris, Tallandier, 1989, p. 87). Duranthon démissionne toutefois le 3 juillet 1792. Condamné à mort pour avoir, « pendant son ministère, partagé les principes contre-révolutionnaires de Louis XVI » (Antoine de Baeque, « Duranthon », in *DM*, p. 55), il est exécuté le 20 décembre 1793.

<sup>467</sup> Vida Azimi, « Les circulaires du ministère de la justice sous la Révolution », in Jacques Lorgnier, Renée Martinage et Jean-Pierre Royer (dir.), *Justice et République(s), op. cit.*, p. 70.

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>469</sup> Aristide Douarche, *Les tribunaux civils de Paris pendant la Révolution (1791-1800), Documents inédits recueillis avant l'incendie du Palais de Justice de 1871, par Casenave, conseiller, Libelles contre la Cour, Recueil de 38 pièces reliées avec Smith-Lesouef*, BnF, S-5587.à la Cour de cassation, Paris, 1905, « Circulaire adressée par le Garde des Sceaux aux Commissaires du Roi sur la manière de remplir leurs fonctions », 1<sup>er</sup> octobre 1790, p. 27.

uniformes et invariables à vous seconder<sup>470</sup>. » L'usage des circulaires paraît clairement politisé dans la mesure où le ministre de la Justice subit plusieurs accusations relatives à l'esprit contre-révolutionnaire desdits commissaires<sup>471</sup>. Grâce à ces instructions politiques, les ministres entretiennent illusoirement leur statut de *gouvernants* auprès des administrations.

**258. Un pouvoir réglementaire embryonnaire.** La capacité de conduire une politique indépendante de la volonté du pouvoir législatif semble inexistante dès lors qu'on observe les attributions particulières dévolues à chaque ministre. Les circulaires ne doivent avoir aucune normativité. Néanmoins, la pratique administrative, trop abondante pour être entièrement supervisée, s'affranchit couramment du cadre élaboré par la loi d'organisation du ministère. Il paraît peu probable que toutes les circulaires issues des bureaux ministériels soient purement interprétatives d'une loi. Quelques-unes comportent des dispositions normatives. Elles deviennent ce que la jurisprudence de l'actuel Conseil d'État appelle des « circulaires réglementaires »<sup>472</sup> ou des « circulaires d'interprétation impérative »<sup>473</sup>. La circulaire est donc réglementaire lorsque le ministre « ne s'est pas borné à interpréter les textes en vigueur mais a [...] fixé des règles nouvelles »<sup>474</sup>. L'essor d'un pouvoir réglementaire autonome semble inéluctable :

« Il faudrait vouloir faire de l'abstraction quand même, et ce n'est pas permis quand il s'agit des choses de la vie réelle, que de supposer un état tellement réglementé que tous les actes soient faits en exécution d'un ordre du pouvoir législatif. Tout le monde sait que dans tous les états libres il est des actes faits par l'organe que l'on qualifie communément d'exécutif et qui ne sont pas l'exécution d'un ordre du pouvoir législatif<sup>475</sup>. »

**259. L'encadrement du recours aux proclamations.** En plus des circulaires envoyées individuellement, les ministres disposent de la capacité de faire « arrêter au conseil les Proclamations relatives à leur département respectif »<sup>476</sup>. Ces proclamations ont alors trois objectifs : 1) prescrire les « détails nécessaires, soit à l'exécution de la Loi, soit à la bonté & à l'activité du service »<sup>477</sup> ; 2) ordonner ou rappeler « l'observation des Lois, en cas d'oubli ou

---

<sup>470</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>471</sup> Voir notamment les accusations de Carra et de Marat : *APL*, 24 août 1790, p. 312, « Suite de la conduite des greffiers du pouvoir exécutif » ; *APL*, 17 octobre 1790, p. 549, « Supplément au n° 380 » ; *APL*, 9 novembre 1790, p. 642, « Gentillesse du garde des sceaux Champion » ; *L'Ami du Peuple*, n° 297, 1<sup>er</sup> décembre 1790, p. 1185, « Marat, l'Ami du Peuple, à Duport-Dutertre, Garde des Sceaux de France » ; *L'Ami du Peuple*, n° 302, 6 décembre 1790, p. 1228, « Seconde lettre de Marat, l'Ami du Peuple, à Duport-Dutertre, Garde des Sceaux de France ».

<sup>472</sup> *CE*, 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*.

<sup>473</sup> *CE*, sect., 18 septembre 2002, *Mme Duvignères*.

<sup>474</sup> *CE*, 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*.

<sup>475</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 8.

<sup>476</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 27, p. 271-272, « Décret relatif à l'organisation du ministère », 27 avril 1791, art. 14.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 272.

de négligence »<sup>478</sup> ; 3) annuler les actes irréguliers et suspendre les membres des corps administratifs<sup>479</sup>. Suivant l'assignation donnée aux proclamations, elles ne peuvent contenir des dispositions supplétives ou interprétatives<sup>480</sup>. Afin de s'assurer que les proclamations ne portent pas atteinte au principe de séparation des pouvoirs, le Comité de l'ordinaire des Finances propose que « le ministre de la Justice remettra à l'Assemblée nationale toutes les proclamations du roi, rendues depuis l'acceptation de la Constitution »<sup>481</sup>, pour que le Comité de législation vérifie leur conformité à l'article 6, section I, chapitre IV, titre III de la Constitution de 1791.

**260. Vers une autonomie du pouvoir réglementaire.** En employant ce pouvoir réglementaire originellement destiné à assurer l'exécution matérielle des lois<sup>482</sup>, « le pouvoir exécutif n'a cessé de s'arranger avec la loi et d'arranger la loi »<sup>483</sup>. Lorsqu'il est employé à d'autres fins que l'exécution stricte de la loi, le pouvoir réglementaire devient autonome. Michel Troper souligne bien la contradiction patente entre la théorie des Constituants et la pratique ministérielle :

« Au sens matériel, la fonction exécutive *stricto sensu* peut consister dans l'application quasi mécanique des lois soit physiquement par l'usage de la force ou l'accomplissement d'actes matériels, soit au moyen de commandements individuels dont le contenu est seulement déduit de lois générales, donc sans aucune marge de pouvoir discrétionnaire. Mais la fonction exécutive *largo sensu* peut aussi consister dans l'exécution des lois par tous les moyens, y compris au moyen de règlements. Enfin, *largissimo sensu*, elle peut déborder la stricte application et consister, même en l'absence de lois, dans l'exécution des lois en général ou dans une action allant dans le sens de l'intérêt national ou de ce qu'on peut appeler "l'ordre public"<sup>484</sup>. »

Ces mesures relatives au maintien de cet ordre public procèdent tantôt de la fonction administrative, tantôt de la fonction gouvernementale. Elles sont généralement adoptées de manière collégiale par le Conseil des ministres.

## § 2 : Les attributions du Conseil des ministres

**261. La préservation des fonctions du Conseil du roi.** Les Constituants renouent avec le principe originel de « l'unité du Conseil du roi »<sup>485</sup>, toujours détourné pendant l'Ancien Régime

---

<sup>478</sup> *Ibid.*

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 350.

<sup>481</sup> *AP*, t. 38, p. 353, séance du 10 février 1792.

<sup>482</sup> Jean Collas, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>483</sup> Virginie Martin, « Ce que l'Exécutif fait de la loi et à la loi », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>484</sup> Michel Troper, « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *RFHIP*, *op. cit.*, p. 300.

<sup>485</sup> Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, *op. cit.*, p. 203.

dans un souci de rationalisation de l'activité administrative. Ils maintiennent ainsi un cadre traditionnel d'exercice de la fonction administrative, laquelle demeure déléguée par la nation au roi et à ses ministres<sup>486</sup>. Grâce à la survie institutionnelle d'un Conseil des ministres, ces derniers continuent d'exercer collectivement une fonction juridictionnelle en matière administrative (A). Le Conseil des ministres possède aussi des attributions gouvernementales dans les domaines relatifs à la sûreté de l'État (B).

### **A) Une juridiction administrative**

**262.** L'Assemblée constituante maintient le système hérité de l'Ancien Régime, dans lequel le Conseil du roi dispose à la fois de prérogatives administratives et judiciaires (1). En dépit du principe de séparation des pouvoirs, qui prohibe toute immixtion du pouvoir judiciaire dans les affaires administratives, elle continue de confier le règlement d'une partie du contentieux administratif au Conseil des ministres (2).

#### **1) La distinction des fonctions administratives et judiciaires au sein du Conseil**

**263. La défense des prérogatives judiciaires du Conseil.** L'application du principe de séparation des pouvoirs pourrait interdire l'exercice de prérogatives juridictionnelles par le pouvoir exécutif. Conformément à l'article 16 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, la séparation des pouvoirs a bien pour finalité la protection des justiciables contre l'arbitraire<sup>487</sup>. Dès le mois d'août 1789, le maintien des fonctions judiciaires du Conseil des ministres fait l'objet d'observations tendant à réaliser son aménagement, présentées par le nouveau garde des sceaux, Champion de Cicé. Au cours de la séance du 7 août, les ministres se présentent à l'Assemblée constituante pour exposer leurs inquiétudes<sup>488</sup>. Le but de leur visite est, selon Champion de Cicé, de presser les députés d'établir « une belle et sage constitution »<sup>489</sup>, mais aussi de défendre les prérogatives du roi au sein du Conseil<sup>490</sup>.

---

<sup>486</sup> Jean-Louis Mestre, « Administration, justice et droit administratif », *AHRF*, n° 328, avril-juin 2002, « La Révolution et le droit », p. 61-62.

<sup>487</sup> Sur l'article 16 voir Michel Troper, « L'interprétation de la déclaration des droits », *Droits, op. cit.*, p. 111 à 122. Voir aussi p. 114 : « Il y a bien des systèmes politiques dans lesquels les pouvoirs sont répartis autrement, des constitutions sans séparation des pouvoirs, mais, fatalement, elles sont despotiques ou le deviendront. Ce ne sont pas de véritables constitutions. » Voir aussi Michel Troper, *La théorie du droit, Le droit, l'État*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001, p. 150.

<sup>488</sup> *AP*, t. 8, p. 260, séance du 7 août 1789.

<sup>489</sup> *Ibid.*

<sup>490</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, *op. cit.*, p. 65.

**264. La division du Conseil en deux branches.** Le garde des sceaux expose de nouvelles considérations sur la constitution, au nom de l'ensemble des ministres, dans un mémoire présenté le 15 octobre 1789. Son intervention concerne les règlements sur la police intérieure, d'après lesquels le Conseil d'État (même dans sa nouvelle forme établie par le règlement du 9 août) se trouve divisé en deux branches principales, le Conseil privé – ou Conseil des Parties – et le Conseil d'État<sup>491</sup> :

« Le conseil privé ou des parties, n'a pour objet que le maintien des règles qui intéressent l'ordre judiciaire. Il est composé de messieurs les conseillers d'Etat, qui y ont séance et voix délibérative et y font les rapports. On y porte les demandes en cassation des arrêts des cours, les règlements de juge entre parties privées, le jugement des cédules évocatoires, etc. Les voix s'y recueillent, et la majorité fait l'arrêt. Ce conseil est ordinairement présidé par M. le chancelier ou par M. le garde des sceaux en l'absence du Roi, qui de fait ne s'y trouve presque jamais.

« Le Conseil d'Etat est celui où le Roi délibère sur les intérêts du royaume, et de l'administration considérée sous tous les rapports. Sa Majesté y est toujours présente ; elle y appelle ceux qu'elle veut bien honorer de sa confiance : il n'y a que les ministres qui y aient habituellement entrée<sup>492</sup>. »

Les affaires portées devant ce Conseil d'État relèvent tantôt du pouvoir judiciaire, tantôt du pouvoir exécutif, parfois de l'un et de l'autre<sup>493</sup>. L'archevêque de Bordeaux considère que, pour la partie judiciaire, il convient de « déterminer un ordre nouveau, décerner de nouveaux pouvoirs, fixer de nouvelles attributions »<sup>494</sup>. Mais le maintien d'un conseil « neutre et indépendant »<sup>495</sup> est indispensable en attendant de nouvelles institutions. En face d'un ordre public troublé et des difficultés suscitées par le recouvrement des impôts, « il est important que la forme sous laquelle l'action du pouvoir exécutif doit s'exercer soit claire et positive, et qu'elle ne donne pas lieu à de nouveaux doutes et de nouvelles résistances »<sup>496</sup>. Dans son projet, un seul conseil subsiste avec deux branches spécialisées : « *Le comité contentieux présidé par le Garde des sceaux et composé de maîtres des requêtes, le conseil d'Etat présidé par le roi et composé de ceux auxquels il accorde sa confiance* »<sup>497</sup>. Cependant, le garde des sceaux pourrait s'octroyer un pouvoir susceptible d'être dénoncé comme une prérogative du « despotisme ministériel »<sup>498</sup>. Champion de Cicé préfère donc que les formes actuelles soient conservées,

---

<sup>491</sup> AP, t. 9, p. 455, séance du 15 octobre 1789.

<sup>492</sup> Ibid.

<sup>493</sup> Ibid.

<sup>494</sup> Ibid.

<sup>495</sup> Ibid.

<sup>496</sup> Ibid.

<sup>497</sup> François Cadilhon, *L'honneur perdu de Monseigneur Champion de Cicé*, op. cit., p. 193-194.

<sup>498</sup> Ibid., p. 194.

pour prévenir des « dangers incalculables qui ne manqueraient pas de résulter bientôt de la suspension de toutes les affaires qui sont pendantes »<sup>499</sup>.

**265. La fin des arrêts de propre mouvement et des évocations sur le fond.** L'Assemblée décrète à l'issue de cette présentation que, dans l'attente d'une nouvelle organisation judiciaire, le roi pourra « continuer ses fonctions comme par le passé, à l'exception des Arrêts du propre mouvement, & de ceux portant évocation des affaires au fond, lesquels ne pourront plus avoir lieu à compter de ce jour »<sup>500</sup>. L'exception n'est pas surprenante car les décisions du propre mouvement du roi semblent les plus arbitraires puisqu'elles sont des actes de « pure autorité »<sup>501</sup>. S'il perd la faculté de prononcer des arrêts de propre mouvement, le roi conserve néanmoins celle d'« ordonner les proclamations nécessaires pour procurer & assurer l'exécution littérale de la loi »<sup>502</sup>. Il est aussi décidé que le mémoire du garde des sceaux sera examiné par quatre commissaires choisis dans le Comité de réformation des lois<sup>503</sup>. Nonobstant l'interdiction faite au Conseil d'évoquer des affaires dans le fond, le Comité Contentieux des départements continue à connaître des litiges « soit de sa propre autorité, soit sur requête des particuliers »<sup>504</sup>. Le 20 octobre, un nouveau décret sur la juridiction du Conseil du roi entérine la réforme adoptée cinq jours auparavant. Il dispose que, dans l'attente d'une réorganisation du pouvoir judiciaire et de l'administration, « le Conseil du roi sera autorisé à prononcer sur les instances qui y sont actuellement pendantes »<sup>505</sup>.

**266. La disparition du Conseil des Parties.** La loi consacrée à l'organisation du tribunal de cassation supprime explicitement le Conseil des Parties, respectant ainsi le principe de séparation des pouvoirs<sup>506</sup>. L'article 30 de cette loi du 27 novembre 1790 prévoit, en effet, la cessation des fonctions du Conseil des Parties dès que le tribunal de cassation sera instauré<sup>507</sup>. De surcroît, la disparition des intendants<sup>508</sup>, lesquels jugeaient, en première instance, une part

---

<sup>499</sup> *AP*, t. 9, p. 456.

<sup>500</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 135, « Décret sur les opérations du conseil », 15 octobre 1790.

<sup>501</sup> David Feutry, « Évocations et cassations », *HES*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>502</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 139, « Décret sur la juridiction du Conseil du Roi », 20 octobre 1790.

<sup>503</sup> *Ibid.*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 136, « Décret sur les opérations du conseil », 15 octobre 1790.

<sup>504</sup> Anne Buot de l'Épine, *Du Conseil du roi au Conseil d'État*, *op. cit.*, p. 203.

<sup>505</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 139, « Décret sur la juridiction du Conseil du Roi », 20 octobre 1790. Sur les attributions du roi, voir aussi Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 82-83.

<sup>506</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque d'histoire du droit et droit romain », 1987, p. 17.

<sup>507</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 8, p. 234, « Décret sur l'organisation du Tribunal de Cassation », 27 novembre 1790, art. 30.

<sup>508</sup> *Ibid.*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 250, « Teneur du décret portant Constitution des Assemblées primaires & des Assemblées administratives », 22 décembre 1789, sect. III, art. 9.



considérable du contentieux administratif<sup>509</sup>, rend caduque sa compétence comme juridiction d'appel contre leurs décisions. Bien qu'il soit dépossédé de son pouvoir de juger en cassation par la création du Tribunal de Cassation<sup>510</sup>, le Conseil du roi conserve « la plénitude des fonctions de l'ancien Conseil des Dépêches en matière administrative et contentieuse »<sup>511</sup>. Sans prendre en considération le besoin de séparer l'action administrative et la justice administrative<sup>512</sup>, la version définitive de la loi des 27 avril-25 mai 1791 ne prévoit qu'un seul et unique Conseil d'État, auquel est dévolu « le contrôle de l'activité contentieuse des corps administratifs locaux »<sup>513</sup>. Par l'usage de proclamations, le Conseil des ministres conserve même la faculté de casser et annuler les décisions impliquant l'administration<sup>514</sup>.

## 2) Une connaissance partielle du contentieux administratif

**267. « Un tribunal administratif de droit commun »**<sup>515</sup>. S'inscrivant dans la continuité de la solution retenue pendant l'Ancien Régime<sup>516</sup>, ainsi que des observations de Champion de Cicé, l'Assemblée constituante octroie au Conseil des ministres la connaissance du contentieux administratif, à l'exception de ce qui concerne les impositions indirectes, la police de la voirie, les eaux et forêts et la monnaie<sup>517</sup>. Dès lors, le Conseil d'État constitue un « tribunal administratif de droit commun pour tout ce qui n'est pas donné aux administrations locales »<sup>518</sup>.

**268. Le principe de séparation des fonctions administratives et judiciaires.** Pareille décision semble découler du principe établi par la loi sur la nouvelle organisation judiciaire des 16-24 août 1790<sup>519</sup>, qui distingue, dans son article 13, les fonctions judiciaires et les fonctions administratives, et prévoit que les juges ne pourront s'immiscer dans « les opérations des Corps

---

<sup>509</sup> Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, op. cit., p. 192.

<sup>510</sup> Katia Weidenfeld, *Histoire du droit administratif, Du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Economica, 2010, p. 36.

<sup>511</sup> Anne Buot de l'Épine, *Du Conseil du roi au Conseil d'État*, op. cit., p. 216.

<sup>512</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, op. cit., p. 20.

<sup>513</sup> Tiphaine Le Yoncourt, « Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution », in Grégoire Bigot et Marc Bouvet (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, op. cit., p. 59.

<sup>514</sup> Coll. Baudouin, vol. 27, p. 271-272, « Décret relatif à l'organisation du ministère », 27 avril 1791, art. 14.

<sup>515</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, op. cit., p. 66.

<sup>516</sup> Jean-Louis Mestre, « Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après les travaux récents », *RFDA*, mars-avril 1996, p. 290.

<sup>517</sup> François Monnier, « Justice administrative », in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 896.

<sup>518</sup> Jacques Chevallier, « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA*, septembre-octobre 1990, p. 720.

<sup>519</sup> Voir notamment Jean Tulpain, *Les vestiges de la Justice retenue*, op. cit., p. 8.

administratifs »<sup>520</sup>. Cette disposition implique nécessairement que l'administration rende elle-même la justice et crée des organes compétent dans le contentieux administratif qui « feront partie, dans un premier temps, de l'organisation administrative générale (système de la justice retenue) et seront ensuite rendus autonomes par rapport à l'administration active (système de la justice déléguée) »<sup>521</sup>. La loi des 16-24 août 1790 constitue une sorte de loi fondamentale en France<sup>522</sup>. Il est vrai que son article 13 est une consécration du principe de séparation des pouvoirs<sup>523</sup>. La dualité de juridiction – qui s'y trouve proclamée – constitue dans un premier temps une protection des agents du pouvoir exécutif, dans la mesure où ces derniers sont « soustraits à la tutelle judiciaire »<sup>524</sup>. De cette manière, l'administration révolutionnaire jouit du « privilège d'être la mesure de sa propre puissance »<sup>525</sup>. Elle octroie, dans un second temps, des prérogatives juridictionnelles au pouvoir exécutif dans le domaine du contentieux administratif. Ainsi, la loi relative à la grande voirie des 7-14 octobre 1790, dispose que les « réclamations d'incompétence »<sup>526</sup> des corps administratifs seront transmises au roi. Le même texte ajoute toutefois que le corps législatif sera seul habilité à recevoir une réclamation qui prétendrait que les ministres « auroient fait rendre une décision contraire aux lois »<sup>527</sup>. De même, un décret du 6 septembre 1790 autorise explicitement le Conseil à juger toutes les instances relatives aux postes et messageries<sup>528</sup>. En vertu de la loi sur l'organisation du ministère, ces compétences sont transférées au Conseil d'État<sup>529</sup>. Les ministres deviennent partiellement juges de l'administration. La doctrine juridique évoque alors la notion d'« administrateur-juge »<sup>530</sup> ou de « ministre-juge »<sup>531</sup>. Malgré tout, un principe

<sup>520</sup> Coll. Baudouin, vol. 5, p. 173, « Série des Articles du Décret sur l'organisation judiciaire », 16 août 1790, art. 13.

<sup>521</sup> Michel Troper, *La théorie du droit*, op. cit., p. 110.

<sup>522</sup> Georges Vedel, « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », *RFDA*, op. cit., p. 698.

<sup>523</sup> *Ibid.*, p. 702 ; Jacques Chevalier, « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA*, op. cit., p. 712.

<sup>524</sup> Georges Vedel, « La loi des 16-24 août 1790 », *RFDA*, op. cit., p. 701.

<sup>525</sup> Grégoire Bigot, *Ce droit qu'on dit administratif... Études d'histoire du droit public*, Paris, La Mémoire du Droit, 2015, p. 6.

<sup>526</sup> Coll. Baudouin, vol. 7, p. 14, « Décret qui détermine l'administration de grande voirie, & défend de traduire les administrateurs devant les tribunaux pour raison de leurs fonctions, même sous prétexte d'incompétence », 7 octobre 1790.

<sup>527</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>528</sup> *Ibid.*, vol. 6, p. 28, « Décret qui autorise le conseil à juger définitivement toutes les instances sur le fait des postes & messageries », 6 septembre 1790.

<sup>529</sup> Jacques Chevalier, « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA*, op. cit., p. 720.

<sup>530</sup> L'expression se trouve notamment dans les articles de Sylvain Soleil, « Administration, justice, justice administrative avant 1789. Retour sur trente ans de recherches » ; Thiphaine Le Yoncourt, « Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution » ; Pascal Binczak, « Un silence fondateur (réflexions sur la loi des 16-24 août 1790), in Grégoire Bigot et Marc Bouvet (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, op. cit.

<sup>531</sup> Grégoire Bigot, « La théorie du ministre-juge : endoscopie d'une fiction juridique », in Grégoire Bigot et Marc Bouvet (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, op. cit., p. 229 à 255 ; Jean Tulpain, *Les vestiges de la Justice retenue*, op. cit., p. 22.

d'« étanchéité »<sup>532</sup> est établi en raison de l'impossibilité d'immixtion du juge dans les affaires de l'administration. Le respect de la séparation des pouvoirs consiste davantage en la non-ingérence du pouvoir judiciaire dans le traitement du contentieux administratif que dans l'impossibilité pour le pouvoir exécutif de disposer de prérogatives judiciaires. Le raisonnement des Constituants conduit au fameux axiome : « juger l'administration, c'est aussi administrer »<sup>533</sup>.

**269. Les cas d'incompétence du Conseil.** Les Constituants, pragmatiques, s'accordent sans difficulté<sup>534</sup> sur un certain nombre d'exceptions qui se trouvent recensées par la loi des 6-7-11 septembre 1790<sup>535</sup>. Outre les questions relatives aux travaux publics et à la voirie, les dispositions de la loi s'appliquent en particulier au contentieux produit par les impositions indirectes. L'essentiel du contentieux administratif traité par le Conseil du roi concerne ces dernières<sup>536</sup>. Regnaud propose donc que le Conseil ne puisse prendre aucune décision en matière de contributions indirectes, tandis que les députés décident de renvoyer l'examen de cette proposition aux Comités de constitution et des contributions publiques<sup>537</sup>. Prenant en compte cette remarque, le dernier article du projet du Comité de constitution relatif au Conseil d'administration prévoit spécifiquement que « le recours contre les jugemens rendus en dernier ressort, aux termes de l'article II du décret des 6-7-11 septembre 1790, par les tribunaux de district, en matière de contributions indirectes, devant être porté au tribunal de cassation, ne pourra, en aucun cas, être porté au conseil d'administration »<sup>538</sup>. Cette disposition s'explique par la facilité de constater une violation en matière de contributions indirectes. Comme « la matière imposable et le taux d'imposition sont déterminés par la loi »<sup>539</sup>, la tâche de l'administration réside en une simple exécution de la loi<sup>540</sup>. De la même manière, une application mécanique de la loi est suffisante pour résoudre le litige. Le juge de district est donc

---

<sup>532</sup> Grégoire Bigot, *Ce droit qu'on dit administratif...*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>533</sup> Pierre Sandevor, *Études sur le recours de pleine juridiction, L'apport de l'histoire à la théorie de la justice administrative*, Paris, LGDJ, 1964, p. 63 à 100.

<sup>534</sup> Jean-Louis Mestre, « Administration, justice et droit administratif », *AHRF*, *op. cit.*, p. 68.

<sup>535</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 6, p. 30 à 32, « Décret additionnel à celui du 16 Août, sur l'organisation de l'ordre judiciaire », 7 septembre 1790.

<sup>536</sup> Thèse en préparation de Thomas Outin, *Le contentieux financier au Conseil du roi pendant les dernières décennies de l'Ancien Régime*, sous la direction de Jean-Louis Harouel.

<sup>537</sup> *AP*, t. 24, p. 702, séance du 11 avril 1791.

<sup>538</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, *op. cit.*, art. 27, p. 14. Voir aussi *Coll. Baudouin*, vol. 6, p. 30, « Décret additionnel à celui du 16 Août, sur l'organisation de l'ordre judiciaire », 7 septembre 1790, titre XIV, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>539</sup> Michel Troper, *La théorie du droit*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>540</sup> Tiphaine Le Yoncourt, « Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution », in Grégoire Bigot et Marc Bouvet (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, *op. cit.*, p. 45.

considéré apte à assurer cette mission. La logique de ce système n'est pas remise en cause lors de l'adoption de la loi relative à l'organisation ministérielle<sup>541</sup>.

**270. L'exclusion partielle du contentieux des impositions directes.** L'exclusion de la compétence du Conseil du roi en matière fiscale ne peut se justifier que pour les seules impositions indirectes. Les impositions directes se distinguent en raison d'une procédure d'élaboration plus complexe et faisant appel à la participation de plusieurs échelons administratifs différents. Un décret du 15 décembre 1789 prévoit que les contestations relatives à la répartition et au recouvrement des impositions de l'année 1789, à Paris, « seront jugées provisoirement & sans frais par le Comité composé des Conseillers-administrateurs de la ville »<sup>542</sup>. Puis, selon l'article 1<sup>er</sup>, section III, du décret « portant Constitution des Assemblées primaires & des Assemblées administratives »<sup>543</sup>, en date du 22 décembre 1789, les administrations départementales sont expressément chargées, sous le contrôle du corps législatif, de « répartir toutes les contributions directes imposées à chaque Département »<sup>544</sup>. Comme l'explique Michel Troper,

« le Corps législatif répartissait entre les départements la somme à percevoir. Les administrateurs du département répartissaient à leur tour entre les districts et les administrateurs de districts répartissaient entre les contribuables. Il y avait donc toute une cascade de décisions administratives, qui toutes mettaient en œuvre un pouvoir discrétionnaire. Si un contribuable entendait contester le montant de la contribution qui lui était demandée, il ne pouvait évidemment le faire en indiquant la loi qui avait été violée, car aucune ne l'avait été<sup>545</sup>. »

Suivant l'article 7 de la section III du décret du 22 décembre 1789, l'autorité judiciaire ne peut en aucun cas troubler les administrations de département et de district dans l'exercice de leurs fonctions<sup>546</sup>. Dans le but de hâter la confection des rôles et le recouvrement des impôts, le décret des 6-13 juin 1790 dispose que les administrations du département connaîtront provisoirement « de toutes les difficultés qui pourront s'élever en matière d'impôt direct »<sup>547</sup>. La connaissance

---

<sup>541</sup> Jacques Chevalier, « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA*, *op. cit.*, p. 719 : « La discussion très brève – est-il précisé – ne portera que sur des points de détail, et sans que l'entorse faite au principe de compétence judiciaire soit relevée ».

<sup>542</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 225, « Décret concernant les impositions de Paris », 15 décembre 1789. Voir aussi Jean-Louis Mestre, « Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après des travaux récents », *RFDA*, *op. cit.*, p. 292.

<sup>543</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 248, « Teneur du décret portant Constitution des Assemblées primaires & des Assemblées administratives », 22 décembre 1789, sect. III, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>544</sup> *Ibid.*, p. 248, sect. III, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>545</sup> Michel Troper, *La théorie du droit*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>546</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 1<sup>er</sup>, p. 250, « Teneur du décret portant Constitution des Assemblées primaires & des Assemblées administratives », 22 décembre 1789, sect. III, art. 7.

<sup>547</sup> *Ibid.*, vol. 3, p. 31, « Décret pour hâter la confection des Rôles & le recouvrement des Impositions », le 6 juin 1790.

de ce contentieux semble « comprise dans le processus d'exécution de la loi que doivent mettre en œuvre les directoires locaux »<sup>548</sup>. La majorité des Constituants valide ce système lors de la discussion de l'organisation du ministère. À titre d'illustration, Dèmeunier interrogeant « l'Assemblée sur l'éventualité de prévoir un recours pour les particuliers en matière d'imposition directe à l'instar de celui qui existe devant le Tribunal de cassation en matière d'impôt indirect »<sup>549</sup>, obtient comme réponse la proposition de recourir au conseil général du département<sup>550</sup>. En réalité, le pouvoir exécutif central conserve un pouvoir hiérarchique. Selon l'article 27 de la loi des 15-27 mars 1791, le roi pourra, « sous la responsabilité de son Ministre »<sup>551</sup>, annuler des actes litigieux par proclamation, lorsque le directoire de département se sera abstenu d'y procéder lui-même. Dèmeunier rappelle en l'occurrence que le Conseil des Parties fut supprimé par le décret du 27 novembre 1790. Cette disparition doit – selon lui – entraîner celle des maîtres des requêtes et des conseillers d'État. Par conséquent, l'Assemblée constituante décrète explicitement leur suppression<sup>552</sup>. Ni la Convention, ni le Directoire ne reviendront par ailleurs sur l'octroi de la connaissance du contentieux administratif au conseil des ministres<sup>553</sup>. Néanmoins, la logique de « spécialisation des tâches »<sup>554</sup> mènera à la création d'organes chargés de trancher les litiges de l'administration avec les particuliers. À partir de l'an VIII, la fonction juridictionnelle reviendra logiquement aux juridictions de l'ordre administratif, tandis que les ministres continueront d'exercer l'action administrative<sup>555</sup>.

## **B) Les attributions relatives à la sûreté de l'État**

**271. Des prérogatives consubstantielles au pouvoir exécutif.** Jusqu'en 1789 le Conseil d'En haut exerce les fonctions diplomatiques et militaires<sup>556</sup>. En l'absence de dispositions contraires, ces dernières appartiennent au seul Conseil du roi jusqu'au vote de la loi constitutionnelle sur le droit de déclarer la guerre et de faire la paix, le 22 mai 1790, et de la loi sur l'organisation du ministère des 27 avril-25 mai 1791. Après l'octroi partiel des fonctions

<sup>548</sup> Tiphaine Le Yoncourt, « Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution », in Grégoire Bigot et Marc Bouvet (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, op. cit., p. 45.

<sup>549</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>550</sup> *Ibid.*

<sup>551</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 12, p. 176, « Décret contenant des dispositions relatives à l'organisation des Corps administratifs », 15 mars 1791, art. 27.

<sup>552</sup> *AP*, t. 24, p. 702, séance du 11 avril 1791.

<sup>553</sup> François Monnier, « Justice administrative », in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 896.

<sup>554</sup> Jacques Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, op. cit., p. 12.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>556</sup> Bernard Barbiche, « Les attributions judiciaires du Conseil du roi », *HES*, op. cit., p. 11.

diplomatiques et militaires au pouvoir exécutif par la première de ces deux lois, le Comité de constitution reconnaît, dans son rapport du 6 mars 1791, une distinction entre les ministres de l'Intérieur, de la Justice et des Colonies, tous chargés de l'exécution des lois,

« tandis que le ministre des affaires étrangères, celui de la marine et de la guerre [...] feront, pour ainsi dire, sentinelle sur l'océan, sur nos frontières méditerranées, et au milieu des cabinets ambitieux ou inquiets des puissances étrangères ; tandis que de concert ils présenteront au dehors, et environneront d'un appareil imposant les résolutions pacifiques de la France, qui a renoncé aux conquêtes, et offre la paix à toutes les nations<sup>557</sup> [...] »

Dans le prolongement des institutions de la monarchie absolue, des compétences de type gouvernemental sont dévolues, en général, au Conseil du roi et, en particulier, au ministre des Affaires étrangères, tant dans la négociation des traités que dans le prononcé d'une déclaration de guerre (1). Le Conseil des ministres est aussi appelé à jouer un rôle essentiel dans la conduite des opérations militaires. À cet égard, les ministres de la Guerre et de la Marine continuent d'être dotés d'attributions importantes (2). En revanche, la possibilité d'octroyer un pouvoir judiciaire au ministre de la Justice en vue de garantir la sûreté publique est promptement rejetée par l'Assemblée constituante (3).

### 1) La conduite des relations diplomatiques

**272. Instaurer une collaboration des organes.** Dans tous les systèmes constitutionnels français, il est une vérité irréfutable : « le pouvoir exécutif figure nécessairement dans les relations diplomatiques »<sup>558</sup>. Avant la Révolution, la fonction diplomatique est celle qui est le « plus jalousement réservée au roi »<sup>559</sup> ; car déclarer la guerre ou la paix est « par excellence »<sup>560</sup> un pouvoir régalien. Dorénavant, la volonté de la nation se trouvant exprimée par l'Assemblée, elle serait logiquement la seule à pouvoir décider de faire la guerre ou la paix<sup>561</sup>. L'Assemblée constituante établit un compromis entre ces deux postulats. Comme l'explique Malouet le 17 mai 1790, le droit de la guerre et de la paix se partage substantiellement entre le pouvoir exécutif et le législatif, car il « emporte nécessairement celui de donner des lois aux vaincus, ou la faculté de rendre obligatoire, pour la nation, les lois du vainqueur »<sup>562</sup>. Il s'agit – selon l'expression de

---

<sup>557</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 6.

<sup>558</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 10.

<sup>559</sup> Jacques de Saint-Victor, *La première contre-révolution*, op. cit., p. 253.

<sup>560</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 214.

<sup>561</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 116.

<sup>562</sup> AP, t. 15, p. 534, séance du 17 mai 1790. Malouet explicite sa pensée en énonçant que « le droit de guerre et de paix se trouve donc intimement lié au pouvoir exécutif : - À la législation, par l'importance des déterminations qui en constituent l'exercice. - Au gouvernement, par la disposition et le développement des forces qu'il emploie. »

Mirabeau – d'un « pouvoir mixte, qui tient tout à la fois de l'action et de la volonté »<sup>563</sup>. Michel Troper confirme bien que, dans toute l'histoire constitutionnelle française depuis 1789, « la direction des relations extérieures est assurée par la collaboration de deux organes, qui devraient être spécialisés, selon ce principe, l'un dans la fonction législative, l'autre dans la fonction exécutive »<sup>564</sup>.

**273. Une répartition controversée du droit de la paix et de la guerre.** Au cours du mois de mai 1790, l'Assemblée constituante s'engage dans d'interminables débats afin d'apporter une réponse à la question suivante : « *La nation doit-elle déléguer au roi l'exercice du droit de la paix et de la guerre ?* »<sup>565</sup>. Les députés s'opposent âprement sur cette question constitutionnelle<sup>566</sup>, dont les répercussions sur la nature des fonctions ministérielles sont essentielles. Le débat se polarise, dans un premier temps, sur une distinction entre l'initiative de faire la guerre et la faculté de répondre à une agression, qu'elle frappe la nation elle-même ou un de ses alliés, certains députés considérant que la première pourrait revenir à l'Assemblée lorsque la seconde reviendrait au roi. Selon les mots de Clermont-Tonnerre, le droit de la guerre se réduirait « à celui de repousser, par la force, toute atteinte véritable portée par une puissance étrangère à la propriété ou à la liberté nationale. Tout ce qui s'écarte de cette définition est injuste, tout ce qui y rentre est légitime »<sup>567</sup>. » Suivant l'avis des députés les plus conservateurs, la riposte armée ne serait pas « un acte de volonté, mais de simple exécution »<sup>568</sup>. Toutefois, au sujet de l'attribution de la fonction diplomatique, les Constituants se divisent en deux camps. Alors que la droite de l'Assemblée souhaite que le roi conserve la prérogative de déclarer la guerre et de faire la paix, les Jacobins se montrent favorables à l'octroi du droit de la paix et de la guerre au corps législatif afin d'éliminer l'influence des mauvais ministres. D'autres encore préconisent de nommer, en cas de guerre, un comité qui pourrait délibérer avec les ministres et assister au Conseil du roi<sup>569</sup>. La question est cruciale au regard du principe de séparation des pouvoirs ; elle semble l'être également au regard des institutions, car « confier le droit de paix et de guerre à l'assemblée c'est instaurer une république de fait »<sup>570</sup>. Les arguments de la droite emportent finalement l'adhésion de la majorité, qui, d'une part, reconnaît la légitimité

---

<sup>563</sup> AP, t. 15, p. 624, séance du 20 mai 1790.

<sup>564</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., 2015, p. 36.

<sup>565</sup> AP, t. 15, p. 526, séance du 16 mai 1790.

<sup>566</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, op. cit., p. 76.

<sup>567</sup> AP, t. 15, p. 560, séance du 18 mai 1790.

<sup>568</sup> Jacques de Saint-Victor, *La première contre-révolution*, op. cit., p. 255.

<sup>569</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, op. cit., p. 78.

<sup>570</sup> Eric Gojosso, *Le concept de République en France*, op. cit., p. 422.

historique du Conseil des ministres à gouverner les affaires diplomatiques (a), et considère, d'autre part, que la responsabilité limitera les ambitions des ministres (b).

#### a) Une justification par l'histoire du droit public

**274. Un rôle historique du Conseil ?** Le rôle historique des ministres comme conseillers du roi en matière diplomatique est mis en exergue dans un discours érudit, prononcé le 18 mai 1790, par l'abbé Maury, dans lequel l'orateur « mêle les arguments juridiques aux preuves de l'histoire »<sup>571</sup>. Maury rappelle, pour commencer, qu'Hincmar révèle, dans son ouvrage *De ordinatione Palatii* en date de 882, que le roi est le détenteur exclusif du droit de la paix et de la guerre<sup>572</sup>. Cependant, il nuance l'affirmation, car, « dans tous les temps, nos rois n'ont exercé leur puissance que *de l'avis de leur conseil*, et cette forme s'est conservée jusqu'à nos jours »<sup>573</sup> et précise que « le conseil du roi n'était alors composé que de ses ministres, qu'on appelait les *premiers des premiers*, et qui, en y prenant séance, prêtaient le serment de fidélité et d'un secret inviolable. Hincmar [...] rapporte, à ce sujet, cette maxime de Charlemagne, que *du secret sur la paix et sur la guerre dépendait ordinairement le succès*<sup>574</sup>. » Ce droit public, immuable depuis le temps de l'empire de Charlemagne<sup>575</sup>, s'impose en vertu de la tradition. Les Anglais eux-mêmes – affirme Maury – « n'ont jamais imaginé de limiter entre les mains du monarque le droit de déclarer la guerre, de faire la paix et de contracter tous les traités d'alliance ou de commerce qu'il juge utiles à sa nation »<sup>576</sup>. Au contraire, afin de préserver le secret de sa politique, le roi d'Angleterre ne prononce pas même le mot « guerre » devant les Chambres avant que celle-ci ne soit débütée<sup>577</sup>. L'abbé Maury ne considère pas plus pertinente la distinction entre un droit de mener une guerre offensive ou défensive. L'Assemblée nationale prohibe d'ailleurs les guerres offensives lorsque, le 22 mai 1790, elle déclare que « la nation françoise renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, & qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple »<sup>578</sup>. Maury tourne en dérision cette naïveté des députés : « Si vous donniez au roi le droit de faire la guerre défensive, toutes

---

<sup>571</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 214.

<sup>572</sup> AP, t. 15, p. 568, séance du 18 mai 1790, Abbé Maury. NB : L'ouvrage est aussi connu sous le nom suivant : *De Ordine Palatii*.

<sup>573</sup> Ibid.

<sup>574</sup> Ibid.

<sup>575</sup> Ibid.

<sup>576</sup> Ibid., p. 570.

<sup>577</sup> Ibid.

<sup>578</sup> Coll. Baudouin, vol. 2, p. 452, « Décret sur le droit de guerre & de paix », 22 mai 1790.



les guerres s'appelleraient bientôt des guerres défensives ; et dans le cabinet d'un ministre, l'art le plus commun suffirait à les colorer de ce prétexte insidieux »<sup>579</sup>.

**275. Un droit historique des assemblées ?** Le député monarchien Fréteau de Saint-Just oppose à cette justification historique de Maury une exégèse différente des institutions carolingiennes. Fréteau prend en référence l'historiographe du XVII<sup>e</sup> siècle Mézeray, selon lequel la grande assemblée des Champs de mai réunissait des « hommes consommés du peuple français, *seniores et majores* »<sup>580</sup>, afin de délibérer des affaires de la guerre. Le député ajoute encore que les croisades furent « décidées dans des *conventûs colloquia*, où non seulement il fut arrêté de déclarer la guerre, mais où l'on régla encore avec quels moyens elle serait faite »<sup>581</sup>, de la même manière que des « délibérations nationales »<sup>582</sup> furent à l'origine de la guerre contre les Albigeois. Fréteau termine enfin son exposé sur l'importance historique des états généraux dans l'exercice du droit de la guerre et de la paix<sup>583</sup>. Héritière de ces diverses assemblées et seule institution habilitée à représenter la nation, l'Assemblée nationale devrait reprendre possession de ce droit. Les délibérations du corps législatif permettrait de mieux éclairer la nation et le roi que les discussions secrètes tenues au sein du Conseil des ministres.

**276. Préserver le secret au sein du Conseil.** Maury alerte les députés sur le risque encouru lorsque l'Assemblée en viendra à délibérer des préparatifs de guerre : les « décisions les plus mystérieuses du gouvernement deviendront des décrets que la plus prompte publicité répandra dans toute l'Europe, et vous appellerez ainsi tous vos ennemis à votre conseil national »<sup>584</sup>. Dans le même sens, le duc de Praslin estime qu'il ne peut être sérieusement envisagé de « discuter publiquement les correspondances à entretenir avec les puissances du monde »<sup>585</sup>. La publicité des échanges générerait l'inquiétude et l'animosité des princes étrangers prévient

---

<sup>579</sup> AP, t. 15, p. 568, Abbé Maury.

<sup>580</sup> Ibid., t. 15, p. 617, séance du 20 mai 1790, Fréteau de Saint-Just.

<sup>581</sup> Ibid.

<sup>582</sup> Ibid.

<sup>583</sup> Ibid. « En parlant des Etats de 1356, on s'est permis des rapprochements aussi sinistres que déplacés. Mais vous a-t-on dit ce qui avait amené la nation à s'assembler ? Vous a-t-on parlé de la honte des journées de Courtrai, de Crécy, de Poitiers ? Vous a-t-on parlé des perfidies de Philippe-le-Bel, de Philippe de Valois, du roi Jean ? La nation voulait reprendre le droit d'inspecter les ministres et de sortir de l'humiliation où elle était tombée. On ne vous a pas dit qu'en 1527 la Nation a cassé le traité de Madrid et annulé les aliénations qui avaient été faites sans son consentement. Oter au roi le droit d'aliéner les provinces, c'est nécessairement lui refuser celui de faire la guerre ; car les suites de la guerre entraînent souvent l'aliénation d'une partie du territoire national. La guerre de la Ligue n'a-t-elle pas été voulue par la nation ? En 1576 les Etats de Blois l'ordonnèrent : depuis cette époque jusqu'en 1630, les rois, dans tous leurs manifestes, se sont appuyés de la délibération de ces Etats. Ainsi j'avais raison de dire que c'était depuis 160 ans que la nation avait cessé d'user du droit de déclarer ou de consentir la guerre. Ainsi, jusqu'à cette époque, de siècle en siècle, la nation a usé de ce droit. »

<sup>584</sup> Ibid., t. 15, p. 572, séance du 18 mai 1790, Abbé Maury.

<sup>585</sup> Ibid., p. 558, Praslin.

Malouet<sup>586</sup>. Mais c'est l'intervention du duc de Châtelet qui provoque l'indignation de l'Assemblée :

« A Dieu plaise que je dise que le conseil du roi n'est jamais le foyer des intrigues et des passions ! Les ministres ne sont pas toujours ignorants et perfides ; s'ils s'égarent, la responsabilité les ramènera à la vertu ; et si la responsabilité n'est pas très puissante sur les délégués du prince, elle est certainement nulle pour les délégués du peuple. Une assemblée nombreuse peut être bien plus aisément corrompue<sup>587</sup>. »

Rewbell s'insurge que certains puissent imaginer corrompre plus aisément les députés que « les ministres et leurs adhérents »<sup>588</sup>. Les ministres, dit-il, « n'auront toujours que les intérêts des gens de cour, l'argent et l'ambition »<sup>589</sup>. Le secret des conseils alimente la paranoïa du corps législatif. Le Pelletier de Saint-Fargeau exprime clairement cette crainte qui se trouverait aggravée en temps de guerre : « Pendant la paix, les ministres, toujours arrêtés par cette responsabilité à laquelle vous les avez assujettis, ne trouvent pas de moyens faciles de déprédations ; mais vient-on à déclarer la guerre, alors la promptitude des mesures, et le secret que l'on suppose nécessaire dans toutes les opérations, servent à voiler leurs rapines »<sup>590</sup>. Selon Pétion de Villeneuve, les députés doivent se persuader que c'est « à cette marche ténébreuse de l'administration, à ces opérations clandestines du ministère que nous devons attribuer ces déprédations, ces iniquités et cette foule de maux enfin qui désolent le royaume »<sup>591</sup>. S'il peut apparaître évident que les relations diplomatiques ne peuvent être publiquement exposées, cet axiome ne s'est pas naturellement imposé à tous les membres de l'Assemblée constituante<sup>592</sup>. Toutefois, la volonté de conserver le secret à propos des conseils prodigués par les ministres au monarque l'emporte sur les suspicions de corruption qui inquiètent les députés.

## **b) La responsabilité pour annihiler l'ambition des ministres**

**277. L'invocation de la responsabilité par les conservateurs.** De nombreux Constituants considèrent toujours les ministres comme naturellement corruptibles et ne sauraient tolérer de leur abandonner le droit de la paix et de la guerre. En s'appuyant sur des exemples historiques,

---

<sup>586</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 536, séance du 17 mai 1790, Malouet.

<sup>587</sup> *Ibid.*, Châtelet.

<sup>588</sup> *Ibid.*, p. 564, Rewbell.

<sup>589</sup> *Ibid.*

<sup>590</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 584, séance du 19 mai 1790, Le Pelletier de Saint-Fargeau.

<sup>591</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 541, séance du 17 mai 1790, Pétion.

<sup>592</sup> Thèse en préparation de Thibaut Poirot, *Débattre de la guerre : les représentants de la nation et les questions militaires pendant la Révolution française (1789-1795)*, sous la direction de Pierre Serna, à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

ils tentent de démontrer que l'influence ministérielle sur le monarque génère des conséquences déplorables. Ainsi le duc d'Aiguillon raconte cette anecdote selon laquelle

« Louis XIV s'apercevant qu'une fenêtre de Trianon était placée de travers, se mit dans une grande colère : Louvois, ministre et surintendant, dit à ses confidents : Le roi est occupé de trop petites choses, il faut lui donner des occupations plus sérieuses. La guerre fut donc faite : le sang des Français coulait : pourquoi ? Pour la fenêtre de Trianon. Les caprices des maîtresses, l'ambition des ministres décideraient donc ainsi du sort de la nation ! Je crois que cet inconvénient seul, quand il ne serait pas d'accord avec le principe, suffirait pour décider que le roi ne saurait avoir le droit de la guerre<sup>593</sup>. »

Les députés les plus conservateurs trouvent dans la responsabilité ministérielle un argument pour tenter de convaincre le corps législatif d'accepter que le droit de la paix et de la guerre demeure entre les mains du pouvoir exécutif<sup>594</sup>. Ces députés, à l'instar de Bengy de Puyvallée, rappellent à leurs adversaires les principes constitutionnels qu'ils ont eux-mêmes consacrés<sup>595</sup>. Selon le comte de La Galissonnière, la menace de l'échafaud dissuadera les ministres d'entreprendre une guerre contraire à l'intérêt national ; la responsabilité des ministres serait, par conséquent, « l'égide de la liberté »<sup>596</sup>. Bengy de Puyvallée conclut que si leur tête est « peu de chose aux yeux de la politique, les ministres y attacheront un grand prix, et la responsabilité sera toujours pour eux une barrière redoutable »<sup>597</sup>. De même, Malouet, invoquant l'exemple de la Constitution anglaise, propose que les prérogatives de l'exécutif soient limitées par d'autres lois, « telles que celles relatives aux subsides, à la levée et à l'entretien de l'armée, à la responsabilité des ministres »<sup>598</sup>. Pour le leader monarchien, l'exercice exclusif du droit de guerre par le pouvoir exécutif nuirait inéluctablement à la nation en l'absence d'argent pour financer une campagne<sup>599</sup>. Surtout, il estime que « Louvois n'eût pas fait la guerre de Hollande, il n'eût pas incendié le Palatinat, s'il avait pu être cité à l'Assemblée nationale »<sup>600</sup>. L'opinion de l'ensemble de ces députés de droite peut être résumée par la formule de l'article 5 du projet de Dupont de Nemours sur cette question, qui dispose que « lorsque le roi fera connaître à la nation les mesures qu'il aura prises, les ministres en seront responsables »<sup>601</sup>. De l'autre côté de l'Assemblée, Pétion espère que la Constituante ne se laissera pas séduire par l'argument de la mise en place de la responsabilité ministérielle. D'une part, il déclare qu'en raison du secret

---

<sup>593</sup> AP, t. 15, p. 528, séance du 16 mai 1790, D'Aiguillon.

<sup>594</sup> La délivrance des subsides par le corps législatif est le second contrepoids présenté par la droite. Voir Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 207.

<sup>595</sup> AP, t. 15, p. 613, séance du 20 mai 1790, Bengy de Puyvallée.

<sup>596</sup> *Ibid.*, p. 610, La Galissonnière.

<sup>597</sup> *Ibid.*, p. 614, Bengy de Puyvallée.

<sup>598</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 533, séance du 17 mai 1790, Malouet.

<sup>599</sup> *Ibid.*

<sup>600</sup> *Ibid.*

<sup>601</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 589, séance du 19 mai 1790, Dupont de Nemours.

des négociations, il sera « facile d'avoir tous les dehors de la raison, lorsqu'on a les torts les plus réels »<sup>602</sup>. D'autre part, la responsabilité lui semble dérisoire comparé aux conséquences d'une guerre : « Quand des milliers d'hommes auront été égorgés, quand des villes auront été saccagées, quand des maisons auront été dévastées, est-ce donc une réparation que l'exil ou la mort d'un ministre<sup>603</sup> ? » Même la signature des traités peut faire « le malheur de l'empire »<sup>604</sup>. Quelle importance peut donc avoir le sort d'un ministre jugé responsable de ces calamités ? Selon Pétion, l'impunité du ministère anglais à l'issue de la guerre d'indépendance américaine suffit à démontrer que la responsabilité ministérielle demeure sans effet<sup>605</sup>.

**278. Notifier l'entrée en guerre auprès du corps législatif.** Le décret adopté le 22 mai 1790 rejette l'opinion des Constitutionnels, pour lesquels « le droit de paix et de guerre appartient à la nation »<sup>606</sup> et doit en conséquence être exercé au sein de l'Assemblée nationale. Le décret s'oppose aussi à l'avis de Pétion qui estime que le pouvoir législatif devrait être prépondérant et capable d'entraîner l'exécutif en cas d'opposition<sup>607</sup>. Le texte définitif établit une distinction entre les guerres défensives et les guerres offensives. L'article 3 dispose ainsi que dans les cas « d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, d'un droit à conserver par la force des armes »<sup>608</sup>, le pouvoir exécutif notifiera au corps législatif son entrée en guerre. Cette notification se trouve soumise à la surveillance de l'Assemblée nationale, qui pourra engager la responsabilité des ministres si elle juge que les hostilités commencées constituent une agression coupable. Ces derniers seraient alors accusés du crime de lèse nation<sup>609</sup>. Toujours en vertu de cette notification, « si le corps législatif décide que la guerre ne doit pas être faite, le pouvoir exécutif sera tenu de prendre sur-le-champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les ministres demeurant responsables des délais »<sup>610</sup>. Malgré tout, le rôle du corps législatif se trouve limité puisqu'il ne peut débattre de la guerre et de la paix « sans la réquisition du pouvoir exécutif »<sup>611</sup>.

---

<sup>602</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 540, séance du 17 mai 1790, Pétion.

<sup>603</sup> *Ibid.*

<sup>604</sup> *Ibid.*

<sup>605</sup> *Ibid.*

<sup>606</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 530, séance du 16 mai 1790, Charles de Lameth.

<sup>607</sup> *Ibid.*, t. 15, p. 543, séance du 17 mai 1790, Pétion.

<sup>608</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 2, p. 452, « Décret sur le droit de guerre & de paix », 22 mai 1790, art. 3.

<sup>609</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>610</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>611</sup> Marc Bélissa, « « Pouvoir exécutif, centralité législative : Le débat sur l'organisation du ministère de la Guerre (janvier-février 1793) », *AHRF*, n° 314, 1998, p. 702.

**279. La négociation et la ratification des traités.** Au pouvoir exécutif incombe encore la négociation des traités qui devront par la suite être ratifiés par le pouvoir législatif<sup>612</sup>. Le parlement ne se trouve donc pas absent des procédures en matière diplomatique. Dans les monarchies constitutionnelles, le pouvoir exécutif peut généralement ratifier les conventions diplomatiques signées par le roi, déclarer la guerre sur proposition du roi et « requérir le roi de faire la paix, le roi étant obligé de déférer à cette réquisition »<sup>613</sup>. Dans ce cas, la prépondérance du pouvoir exécutif est de nature politique, non juridique<sup>614</sup>. Même dans l'hypothèse selon laquelle une volonté d'entrer en guerre se manifeste à l'extérieur du pouvoir exécutif, il est seul habilité à en assurer l'initiative<sup>615</sup>. L'exemple de la déclaration de guerre au roi de Bohême et de Hongrie le 20 avril 1792 prouve qu'il existe réellement une prépondérance du pouvoir exécutif, dans la mesure où cette déclaration ne peut intervenir qu'après l'entrée des membres du parti belliciste au Conseil d'État.

**280. Les missions spécifiques du ministre des Affaires étrangères.** Des missions spécifiques, qui relèvent tantôt du gouvernement, tantôt de l'administration, sont attribuées au chef du département des Affaires étrangères par la loi des 27 avril-25 mai 1791. Son article 13 confie à ce ministre la correspondance avec tous les agents diplomatiques envoyés par le roi auprès des puissances étrangères<sup>616</sup>, la direction de « ce qui sera relatif aux négociations avec les puissances de l'Afrique et d'au delà du cap de Bonne-Espérance »<sup>617</sup>, la surveillance de « l'exécution des traités »<sup>618</sup>, ainsi que la surveillance et la défense des « intérêts politiques et commerciaux de la nation française »<sup>619</sup>. Le ministre des Affaires étrangères dispose aussi du pouvoir de nommer les ambassadeurs<sup>620</sup>. De cette manière, il conserve les moyens de conduire la politique extérieure<sup>621</sup>. Le secret entretenu autour de son activité ne saurait toutefois le dispenser de répondre de ses actes. Le ministre des Affaires étrangères supporte, comme chacun de ses homologues, l'obligation de rendre compte de son action à l'Assemblée nationale. Ainsi, il se trouve contraint de lui transmettre « les instructions relatives aux affaires extérieures »<sup>622</sup>,

<sup>612</sup> Coll. Baudouin, vol. 2, p. 453, « Décret sur le droit de guerre & de paix », 22 mai 1790, art. 9.

<sup>613</sup> Michel-Henry Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1967, p. 100.

<sup>614</sup> Michel Troper, *La théorie du droit*, op. cit., p. 129.

<sup>615</sup> *Ibid.*

<sup>616</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 10, art. 13, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>617</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>618</sup> *Ibid.*, al. 3.

<sup>619</sup> *Ibid.*, al. 4.

<sup>620</sup> Virginie Martin, « La Révolution française ou "l'ère du soupçon", Diplomatie et dénonciation », *Hypothèses* 1-2009 (12), publication de la Sorbonne, p. 131-140.

<sup>621</sup> *Ibid.*

<sup>622</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 10, art. 13, al. 5.

et de rendre, chaque année, « un compte détaillé et appuyé de pièces justificatives, de l'emploi des fonds destinés aux dépenses publiques de son département »<sup>623</sup>. Il se trouvera d'ailleurs soumis à un régime spécifique de responsabilité dont les principes apparaissent lors de la mise en cause de Montmorin et de Valdec de Lessart.

**281.** La faculté de déclarer la guerre se trouvant rattachée au pouvoir exécutif, l'administration et la direction de l'armée entrent inéluctablement dans le champ de compétence du Conseil du roi et des ministres de guerre et de la marine. Ces fonctions se trouvent alors inscrites à l'article 16 de la loi des 27 avril-25 mai, disposant que « les plans des négociations politiques »<sup>624</sup> et « les dispositions générales des Campagnes de guerre »<sup>625</sup> seront discutés en Conseil d'État.

## **2) Administrer et gouverner l'armée**

**282. Un commandement inhérent au pouvoir exécutif.** Le chef de l'État est traditionnellement le chef des armées. Une bonne organisation institutionnelle requiert effectivement que le pouvoir exécutif dispose d'attributions spécifiques dans le domaine militaire. Il doit assumer un pouvoir à la hauteur de la puissance que représente l'armée au sein d'un État<sup>626</sup>. Ainsi, « l'Exécutif civil lui-même se doit d'être pensé par rapport à une capacité de *commandement* »<sup>627</sup>. Lors de la discussion portant sur le droit de la guerre et de la paix, Bengy de Puyvallée pose une distinction entre le droit d'entreprendre la guerre et le droit de la soutenir<sup>628</sup>. À l'instar des autres députés contre-révolutionnaires, il estime que seul le pouvoir exécutif peut connaître le moment de déséquilibre poussant à la guerre ; et, de la même manière, il peut seul la soutenir.

« Le pouvoir exécutif, dit-il, a été investi par la Constitution de tous les moyens nécessaires pour repousser la violence et réprimer l'injustice ; le pouvoir exécutif doit donc soutenir l'honneur et la gloire de la nation, en imposer à ses ennemis par l'appareil de la puissance

---

<sup>623</sup> *Ibid.*, p. 10, art. 13, al. 6. Cette obligation résulte d'un décret du 5 juin 1790 auquel une référence est ajoutée postérieurement : voir *AP*, t. 24, p. 700. Ce décret est relatif aux frais engagés pour les Affaires étrangères. Il octroie au département des Affaires étrangères une somme de 6,700,000 livres au titre de l'année 1790, somme qui sera l'année suivante réduite à 6,300,000 livres, à charge pour le ministre d'en rendre un compte exact. Voir *Coll. Baudouin*, vol. 3, « Décret sur la dépense des affaires étrangères », 5 juin 1790, p. 26-27.

<sup>624</sup> *Ibid.*, vol. 13, p. 272, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 16, 2°.

<sup>625</sup> *Ibid.*, art. 16, 3°.

<sup>626</sup> Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, op. cit., p. 297.

<sup>627</sup> *Ibid.*, p. 298. Voir *infra*, p. 299 : « C'est parce qu'on lui attribue la Prérogative du commandement que le pouvoir exécutif se présente comme un pouvoir de type personnel et non pas collégial ; et c'est en raison de cette charge que l'Exécutif est en droit de réclamer une certaine concentration des pouvoirs, l'unité de la décision et la possibilité d'agir de manière indépendante ».

<sup>628</sup> *AP*, t. 15, p. 613, séance du 20 mai 1790, Bengy de Puyvallée.

publique, et par la force des armes. Le droit de soutenir la guerre est donc inhérent aux fonctions attribuées par la Constitution au pouvoir exécutif<sup>629</sup>. »

L'usage de la force publique est nécessaire au bon accomplissement de la mission attribuée par la Constitution au roi qui consiste à « assurer le repos et la tranquillité de l'empire »<sup>630</sup>. C'est au gouvernement, composé par le roi et ses ministres, de garantir le « maintien de l'ordre et de la tranquillité publique »<sup>631</sup>. Mirabeau, pourtant hostile à l'octroi au pouvoir exécutif du droit de déclarer la guerre, admet sans difficulté que « tous les préparatifs et toute la direction de la guerre et de la paix tiennent à l'action du pouvoir exécutif »<sup>632</sup>. Ce pouvoir est ainsi pensé comme une force exécutrice de la volonté générale<sup>633</sup>. Même lorsque le « pouvoir exécutif déploiera toutes ses forces »<sup>634</sup>, la loi et la constitution veilleront toujours à défendre l'intérêt du royaume. La nation jouira, dans ces circonstances, d'un droit de pétition tandis que le corps législatif pourra refuser d'accorder les fonds nécessaires, ou pourra tout simplement imputer la guerre, de sorte qu'un roi ou un ministre despotique « serait arrêté dans ses projets »<sup>635</sup>. De surcroît, le Comité militaire, institué dès le 1<sup>er</sup> août, 1789 « *pour se concerter avec le ministre sur un plan de la Constitution militaire et en faire son rapport à l'Assemblée* »<sup>636</sup>, continuera de délibérer sur les questions militaires. Ce Comité peut alors saisir l'opportunité de s'immiscer dans l'activité gouvernementale du Conseil des ministres.

**283. Administrer les places et le matériel militaires.** Au-delà de l'action collective du Conseil des ministres, les titulaires des portefeuilles de la Guerre et de la Marine détiennent des compétences spécifiques pour la défense nationale. Trois catégories de missions se distinguent dans l'exercice de leur fonction militaire : l'administration des places et du matériel militaires, un pouvoir de nomination et l'octroi des récompenses, enfin la direction des forces armées. Le maintien de la sûreté de l'État passe d'abord par une bonne administration des arsenaux et de la production d'armement. Le ministre de la Guerre doit assurer la surveillance et la direction de « l'artillerie, du génie, des fortifications, des places de guerre et des officiers qui y commanderont, ainsi que de tous les officiers qui commanderont les troupes de ligne et les troupes auxiliaires »<sup>637</sup>. Le ministre de la Marine et des Colonies supervise de son côté

---

<sup>629</sup> *Ibid.*

<sup>630</sup> *Ibid.*

<sup>631</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 84.

<sup>632</sup> *AP*, t. 15, p. 621, séance du 20 mai 1790, Mirabeau.

<sup>633</sup> *Ibid.*

<sup>634</sup> *Ibid.*, p. 624.

<sup>635</sup> *Ibid.*

<sup>636</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, op. cit., p. 98.

<sup>637</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 8, art. 11, al. 2.

« l'administration des ports, arsenaux, approvisionnements et magasins de la marine »<sup>638</sup>, ainsi que la « direction des armements, constructions, réparation et entretien des vaisseaux, navires et bâtiments de mer »<sup>639</sup>.

**284. Nommer et distribuer des récompenses.** De nombreuses promotions et nominations militaires sont remises à la discrétion des ministres concernés par la gestion des armées. Le ministre de la Marine doit notamment déterminer « les récompenses dues, suivant les lois, à l'armée navale »<sup>640</sup>, tandis que celui de la Guerre a un pouvoir décisionnel « sur les grades et avancements militaires, et sur les récompenses dues, suivant les lois, à l'armée, ainsi qu'aux employés de son département »<sup>641</sup>. Le roi détient, quant à lui, un pouvoir de nomination des chefs militaires, qui implique, comme tous les actes émanant du roi, une contresignature d'un ministre. En effet, l'article 2 du règlement du 9 août 1789 dispose que toute nomination à une charge ou à un emploi quelconque est soumise à la décision du roi en son Conseil d'État<sup>642</sup>. L'ensemble du pouvoir exécutif choisit ainsi les « deux tiers des contre-amiraux, la moitié des lieutenants-généraux, des maréchaux de camp et des capitaines de vaisseaux »<sup>643</sup>.

**285. Diriger les forces armées.** Les attributions les plus importantes octroyées aux ministres touchent directement la conduite des opérations militaires. À ce titre, le ministre de la guerre est chargé de surveiller et de diriger les « troupes de ligne et des troupes auxiliaires qui doivent remplacer les milices »<sup>644</sup>, la gendarmerie nationale<sup>645</sup>, et plus spécifiquement le mouvement et l'emploi « des troupes de lignes contre les ennemis de l'État, pour la sûreté du royaume, ainsi que pour la tranquillité intérieure, mais en se conformant strictement, dans ce dernier cas, aux règles posées par la Constitution »<sup>646</sup>. Le ministre de la Marine, de la même manière, supervise la « direction des forces navales et des opérations militaires de la marine »<sup>647</sup>.

**286. Les faits générateurs de leur responsabilité.** La responsabilité du ministre de la Guerre peut être engagée de multiples manières. En vertu du décret du 22 mai 1790 sur le droit de guerre et de paix, il peut être poursuivi pour crime de lèse-nation si les troupes excédant le

---

<sup>638</sup> *Ibid.*, p. 9, art. 12, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>639</sup> *Ibid.*, art. 12 al. 2.

<sup>640</sup> *Ibid.*, art. 12, al. 8.

<sup>641</sup> *Ibid.*, p. 8, art. 11, al. 5.

<sup>642</sup> Jean-Baptiste Duvergier, *Collection complète des lois, op. cit.*, t. 1, p. 36, « Règlement du 9 août 1789 », art. 2.

<sup>643</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, op. cit.*, p. 84.

<sup>644</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère, op. cit.*, p. 8, art. 11, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>645</sup> *Ibid.*, art. 11, al. 4.

<sup>646</sup> *Ibid.*, art. 11, al. 3.

<sup>647</sup> *Ibid.*, p. 9, art. 12, al. 3.



pieu de paix restaient rassemblées après le paiement de leur solde<sup>648</sup>. Il engage encore sa responsabilité en raison de ses « ordonnances pour la distribution des fonds de son département »<sup>649</sup>. Chaque année, il est tenu de présenter au corps législatif « l'état détaillé des forces de terre et des fonds employés dans les diverses parties de son département »<sup>650</sup>, et de lui indiquer les économies et améliorations susceptibles d'être réalisées. Cette dernière obligation pèse également sur le ministre de la Marine quant aux fonds employés et à l'état de la force navale<sup>651</sup>.

**287.** Si les attributions militaires et diplomatiques des ministres ne sont pas remises en cause, la nécessité de maintenir la sûreté publique intérieure peut-elle légitimer l'exercice d'une fonction judiciaire par un membre du pouvoir exécutif ? Le débat est ouvert relativement à l'autorité juridictionnelle dont pourrait être revêtu le ministre de la Justice.

### **3) Le ministre de la Justice, nouveau juge de paix ?**

**288. Une fonction de police.** Dans une avant-dernière section de son projet de décret concernant « *les dispositions relatives à la sûreté de l'Etat* »<sup>652</sup>, le Comité de constitution délivre une proposition étonnante, en vertu de laquelle le ministre de la Justice recouvre une autorité extraordinaire. L'article 37 dispose que « dans les cas qui intéresseront la sûreté de l'état ou la personne du Roi, le ministre de la justice aura, pour toute l'étendue du royaume, le caractère et l'autorité de juge-de-paix, en matière de police de sûreté »<sup>653</sup>. De cette manière, le ministre de la Justice exercerait une sorte de fonction de police qui, selon la définition de Carré de Malberg, ayant « pour but d'assurer l'ordre public, consiste en mesures qui apportent des restrictions aux libertés individuelles des citoyens »<sup>654</sup>. Le rapport du 7 mars 1791 explique que la multiplication des événements pouvant « mettre en péril la chose publique, le secret que l'intérêt général oblige souvent de garder »<sup>655</sup> détermine le Comité à intégrer cette disposition :

« Vous ménageriez ainsi au gouvernement le moyen de prévenir les complots dans nos ports et de déjouer les menées des étrangers ou des nationaux tramans ces grands forfaits qui sont des calamités nationales. Afin de dissiper toutes les inquiétudes, on déclarerait que le ministre de la justice répondra de ses mandats d'amener et d'arrêt ; et la Loi sur la responsabilité déterminerait en détail la nature des réparations qu'on pourra prononcer dans

<sup>648</sup> Coll. Baudouin, vol. 2, p. 453, « Décret sur le droit de guerre & de paix », 22 mai 1790, art. 8.

<sup>649</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 8, art. 9, al. 6.

<sup>650</sup> Ibid., p. 8-9, art. 11, al. 7.

<sup>651</sup> Ibid., p. 9, art. 12, al. 9.

<sup>652</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 16.

<sup>653</sup> Ibid., art. 27.

<sup>654</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., t. 1, p. 504.

<sup>655</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 12.

le cas d'abus de ce pouvoir. La délégation que nous réservons au ministre de la justice, appartient à tous les ministres, dans la constitution d'un peuple voisin de nous ; elle y produit les effets les plus heureux. Ces ministres en font un fréquent usage ; jamais ils n'en abusent, et ce qui le prouve bien, les tribunaux qui les ont plus d'une fois condamnés à de fortes amendes, pour avoir, par précipitation ou par négligence, omis des formalités essentielles, ou employés des expressions générales dans leurs *Warrants*, n'ont jamais pu les surprendre exerçant ce pouvoir sans cause légitime<sup>656</sup>. »

**289. Proscrire le pouvoir arbitraire.** Pétion de Villeneuve s'insurge contre ce projet qui transforme le ministre de la Justice en despote<sup>657</sup>. Les critiques formulées contre son pouvoir arbitraire ne sont pas dépourvues de fondement. En vertu de l'article 38, le ministre peut délivrer un mandat d'amener contre les prévenus et « les interroger lorsqu'ils comparoîtront devant lui »<sup>658</sup>. *A fortiori*, l'article 39 prévoit que

« si les réponses des prévenus laissent subsister des charges annonçant un délit de la nature de ceux qui doivent être portés à la haute-cour nationale, après avoir délivré un *mandat-d'arrêt* il dressera l'acte d'accusation, qu'il transmettra sur-le-champ à la législature, si elle est assemblée ; si le corps législatif est en vacance, il fera conduire les prévenus dans la maison-d'arrêt, pour y être détenus jusqu'à ce que la législature ait prononcé<sup>659</sup>. »

Afin d'assurer la bonne exécution des mandats, l'article 40 octroie au ministre la faculté de requérir la force publique<sup>660</sup>. Enfin, l'article 41 dispose que les « réclamations sur les abus de ce pouvoir, imputés au ministre de la justice seront portées à la législature »<sup>661</sup>. Or, la délivrance de mandats et le recours à la force publique sont des attributions qui, selon les Constituants, ne peuvent revenir qu'au pouvoir judiciaire. Dès le 7 mars, Bertrand Barère met en garde les députés contre un pouvoir exécutif déjà suffisamment vaste et qui n'a nullement besoin d'être investi de tant de pouvoirs de police<sup>662</sup>. Il rédige ensuite un discours *sur la dictature ministérielle proposée par le comité de Constitution dans le projet de décret sur l'organisation du ministère*<sup>663</sup>, dans lequel il fustige le droit « inconstitutionnel, immoral, inutile et surtout dangereux et destructif de la liberté civile et de la liberté de la presse »<sup>664</sup> que le Comité souhaite conférer au ministre de la Justice. Ce projet est inconstitutionnel car un agent du pouvoir exécutif ne saurait « participer aux fonctions judiciaires »<sup>665</sup>. Il demande donc de proscrire ce projet « avec cette énergie qu'inspire la haine du despotisme »<sup>666</sup>. Comme Pétion, il estime que

---

<sup>656</sup> *Ibid.* NB : L'emploi du terme « Warrants » paraît surprenant. Il n'est défini par aucun des grands recueils du XVIII<sup>e</sup> siècle.

<sup>657</sup> AP, t. 25, p. 68, séance du 14 avril 1791, Pétion.

<sup>658</sup> Jean-Nicolas Dèmeunier, *Projet de décret sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 17, art. 38.

<sup>659</sup> *Ibid.*, art. 39.

<sup>660</sup> *Ibid.*, art. 40.

<sup>661</sup> *Ibid.*, art. 41.

<sup>662</sup> AP, t. 23, p. 725, séance du 7 mars 1791.

<sup>663</sup> *Ibid.*, t. 25, p. 91 à 94, annexe à la séance du 14 avril 1791.

<sup>664</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>665</sup> *Ibid.*

<sup>666</sup> *Ibid.*

l'article 37 ne fait que déguiser la dictature sous le nom d'autorité du juge de paix<sup>667</sup>, puisque non seulement il crée une confusion des pouvoirs, mais encore le pouvoir du ministre de la Justice n'est circonscrit par aucune autre autorité<sup>668</sup>. Au contraire, le pouvoir du juge de paix est soumis au contrôle du peuple qui, par le biais de l'élection, lui délègue la faculté de délivrer des mandats d'amener et des mandats d'arrêts<sup>669</sup>. Barère conclut qu'il « n'y a ni Constitution ni liberté dans un pays où il est permis au roi ou à ses ministres (ce qui est la même chose<sup>670</sup>) de frapper directement un citoyen »<sup>671</sup>. Les pouvoirs extraordinaires du ministre de la Justice en matière de police de sûreté rappellent aux adversaires du « despotisme ministériel » le pouvoir arbitraire existant sous l'Ancien Régime. La responsabilité ministérielle et « la barrière constitutionnelle que rien ne pourra franchir »<sup>672</sup> promises par le Comité de constitution ne suffisent pas à les rassurer, car ce dernier néglige ostensiblement le principe de séparation des fonctions exécutive et judiciaire. Pétion déclare que « ce projet est essentiellement vicieux »<sup>673</sup> et exige la prohibition d'une pareille confusion des pouvoirs. Sans engager la discussion, l'Assemblée décide de renvoyer cette question aux Comités de constitution et de révision réunis<sup>674</sup>. Les articles relatifs à la sûreté de l'État et de la personne du roi disparaissent lors de l'adoption de la loi sur l'organisation du ministère<sup>675</sup>. Il apparaît pourtant que le corps législatif est moins soucieux de la préservation des fonctions policières au sein du pouvoir judiciaire lorsqu'il s'octroie à lui-même cette fonction afin de poursuivre des crimes contre la sûreté de l'État imputés aux ministres.

---

<sup>667</sup> *Ibid.*

<sup>668</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>669</sup> *Ibid.* Sur l'élection des juges de paix, voir Jacques Krynen, *L'emprise contemporaine des juges*, op. cit., p. 24.

<sup>670</sup> Une affirmation étonnante pour cette époque qui précède la chute de la monarchie le 10 août 1792.

<sup>671</sup> *AP*, t. 25, p. 93.

<sup>672</sup> Jean-Nicolas Dêmeunier, *Rapport sur l'organisation du ministère*, op. cit., p. 14.

<sup>673</sup> *AP*, t. 25, p. 68, Pétion.

<sup>674</sup> *Ibid.*

<sup>675</sup> *Ibid.*, t. 25, p. 356 à 360, séance du 27 avril 1791.

## CHAPITRE II : LE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE SUR L'ACTIVITÉ MINISTÉRIELLE

*« En pleine séance, on les maltraite, on les rudoie, on les couvre d'avanies, non seulement comme des laquais mal famés, mais encore comme des malfaiteurs avérés. On les interroge à la barre, on leur défend de quitter Paris avant d'avoir rendu leurs comptes, on visite leurs papiers, on leur impute à crime les expressions les plus mesurées et les actes les plus méritoires, on provoque contre eux les dénonciations, on révolte contre eux leurs subordonnés, on institue contre eux un comité de surveillance et de calomnie, on leur montre à tout propos l'échafaud en perspective<sup>1</sup>. »*

**290. Le contrôle du corps législatif sur les domaines régaliens.** L'Assemblée législative s'émancipe très tôt de la loi des 27 avril-25 mai 1791 et de la Constitution du 3 septembre 1791. Les législateurs essaient de déposséder les ministres d'une partie de leurs fonctions et d'accroître leur responsabilité. En oubliant parfois le principe de séparation des pouvoirs, l'Assemblée nationale contrôle l'activité des ministres dans les deux sens du terme « contrôle ». Elle surveille les ministres et dirige leur conduite. Ce contrôle est principalement réalisé par l'intermédiaire des comités de l'Assemblée qui « tendent à s'emparer de plus en plus de leurs domaines de compétence »<sup>2</sup>. Les comités s'immiscent autant dans les affaires gouvernementales dévolus aux ministres que dans leurs fonctions administratives dès qu'elles touchent au domaine de la sûreté de l'État<sup>3</sup>. L'exemple des relations diplomatiques est particulièrement éclairant sur les vellétés de l'Assemblée. Alors que sous l'Ancien Régime, la politique étrangère était réalisée « sous l'égide directe du souverain »<sup>4</sup>, elle sera désormais contrôlée par le corps législatif. Comme en témoigne les débats autour du droit de déclarer la guerre et de faire la paix tenus en 1790, l'Assemblée Constituante cherche à « s'accaparer la conduite des relations diplomatiques »<sup>5</sup>. Prétextant l'inertie des ministres, elle institue un Comité diplomatique<sup>6</sup>. À son tour, l'Assemblée législative regarde bientôt le ministère comme un obstacle dans sa volonté de gouverner. Dès lors, la dépossession du ministère ébauchée sous

---

<sup>1</sup> Léon Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe d'Amérique*, op. cit., t. 2, p. 271-272.

<sup>2</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine*, op. cit., p. 163.

<sup>3</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 332.

<sup>4</sup> Gerhard Wolf, *Scipion de Chambonas, Ministre des Affaires Étrangères sous la Législative, Juin-Juillet 1792, Une contribution à l'Histoire du Parti Feuillant*, Paris, Les éditions La Bruyère, 2000, BnF, 2001-108302, p. 83.

<sup>5</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 241.

<sup>6</sup> AP, t. 34, p. 208, séance du 13 octobre 1791, « Notice générale et particulière des travaux des comités de l'Assemblée nationale constituante, et état de ces travaux au 30 septembre 1791, par M. Camus, archiviste de l'Assemblée nationale, député à l'Assemblée constituante ».

l'Assemblée législative est moins guidée par des conceptions constitutionnelles que par des raisons d'opportunités politiques.

**291. Le rôle prépondérant des comités.** Afin de contrôler l'activité des ministres, l'Assemblée élabore vingt-neuf articles relatifs aux comités par un décret du 15 octobre 1791<sup>7</sup> inséré dans son règlement intérieur en date du 18 octobre<sup>8</sup>. Elle reprend ainsi le modèle d'organisation de la Constituante, qui créa un Comité militaire le 1<sup>er</sup> octobre 1789, un Comité de marine le 6 octobre 1789 et enfin un Comité diplomatique le 29 juillet 1790<sup>9</sup>. Cependant, les représentants peuplant ces comités n'avaient pas des ambitions aussi prononcées que leurs successeurs dans la volonté de gouverner les affaires relatives à la sûreté de l'État. Les législateurs s'arrêtent plusieurs jours sur la question de la pertinence d'un Comité diplomatique. Ramond prévient l'Assemblée de l'empiètement probable sur les fonctions diplomatiques du Conseil du roi, dans la mesure où ce Comité pourrait « se déterminer sur l'initiative que la Constitution accorde au roi et au pouvoir exécutif relativement à la paix et à la guerre, à l'état de l'armée, aux alliances, aux traités de paix, au commerce, à l'aliénation des domaines nationaux »<sup>10</sup>. Chabot confirme le 17 octobre qu'il « empiètera sur les fonctions du ministère, il le fatiguera de ses oppositions et de ses soupçons »<sup>11</sup>, car « il ira chercher des fonctions hors la Constitution »<sup>12</sup>. C'est d'ores et déjà un parfait résumé de l'opposition entre les députés brissotins et les ministres jusqu'à l'accession des Girondins au Conseil du roi en mars 1792. Afin de parvenir à une déclaration de guerre avec l'Autriche, les députés girondins multiplient les attaques contre les ministres en instrumentalisant la responsabilité pénale et en accaparant les places au sein des comités de l'Assemblée. Si les ministres ont la possibilité de se présenter à l'Assemblée, ce n'est que pour répondre de leurs actes devant le parlement<sup>13</sup>. Les Girondins élaborent les accusations contre les ministres et parviennent à imposer leur politique diplomatique et militaire à la quasi-unanimité des députés<sup>14</sup>. La surveillance minutieuse de l'activité diplomatique des ministres sert de prétexte pour dénoncer un ministère devenu

---

<sup>7</sup> Coll. Baudouin, vol. 26, p. 37 à 40, n° 57, « Décret sur l'organisation des Comités de l'Assemblée », 15 octobre 1791.

<sup>8</sup> Ibid., vol. 26, p. 54 à 57, n° 65, « Règlement à l'usage de l'Assemblée nationale », 18 octobre 1791, ch. V.

<sup>9</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit., p. 222.

<sup>10</sup> AP, t. 34, p. 160 séance du 10 octobre 1791, Ramond.

<sup>11</sup> Cité par Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, op. cit., p. 114.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Voir notamment Pierre-Aristide Crayssac, *De la responsabilité des ministres en droit français*, op. cit., p. 12.

<sup>14</sup> Seulement sept députés ne votent pas en faveur de la guerre le 20 avril 1792. Voir AP, t. 42, p. 210, séance du 20 avril 1792.

majoritairement feuillant à la fin de l'année 1791<sup>15</sup>. Au sein du Comité diplomatique, Brissot et Gensonné, d'abord isolés, parviennent à imposer leur ligne, notamment après le renvoi par tirage au sort de six membres modérés, qui ne sont remplacés que le 2 mars<sup>16</sup>. Le Comité de surveillance joue aussi un rôle important à l'occasion de l'affaire du comité autrichien. Enfin, l'Assemblée institue le 17 juin une Commission extraordinaire des Douze chargée de lui présenter « le tableau des maux qui désolent la patrie, de leur cause, et des mesures propres à dissiper l'orage qui se forme »<sup>17</sup>. C'est au sein de cette dernière que s'élabore essentiellement la politique extérieure lorsque la patrie est considérée en danger à partir de l'été 1792<sup>18</sup>. Brissot espère bel et bien que la centralisation du pouvoir au sein de ce petit nombre de comités réduira « l'influence ministérielle »<sup>19</sup>. Son vœu est parfaitement réalisé. L'action des Girondins au sein de l'Assemblée et de chacun de ces trois comités participent, d'une part au renvoi du ministère en place, et d'autre part à l'instauration d'une primauté de fait du corps législatif dans la conduite des relations internationales (Section I).

**292. Pallier l'inertie des ministres.** Après le succès de leurs attaques contre les ministres des Affaires étrangères Montmorin et Lessart, les Girondins dénoncent la mise en danger de la patrie par les ministres de la Marine et de la Guerre, lesquels sont aussi amenés à administrer des domaines régaliens. Les défaillances de leur administration sont relevées par les Comités militaire, de marine et une nouvelle fois la Commission extraordinaire des Douze. Après chaque rapport ministériel, l'opposition dénonce ou calomnie son auteur, jusqu'au vote d'un décret d'accusation ou une démission du ministre. « *Ce modus operandi*, attaque des jacobins/absence

<sup>15</sup> Les membres du Conseil des ministres de l'automne 1791 à l'hiver 1792 : Cahier de Gerville (Intérieur), Duport-Dutertre (Justice), Lessart (Intérieur puis Affaires étrangères), Tarbé (Contributions publiques) sont sous l'influence de Barnave et des frères Lameth. Voir Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française, tome 2 La chute de la Royauté*, Paris, Claude Tchou, coll. « Bibliothèques des Introuvables », 2003, p. 322. Narbonne (Guerre) est l'un des Feuillants les plus en vue, mais diverge sur la question de la guerre. Bertrand de Molleville (Marine et Colonies) est en revanche un royaliste beaucoup plus proche de la contre-révolution comme le prouvera son activité ministérielle. Sa présence aux côtés de Feuillants prouve l'absence de ligne politique du pouvoir exécutif. Malgré son hétérogénéité, nous évoquerons ce Conseil sous le nom de « premier ministère feuillant », notamment afin de souligner son opposition avec le parti girondin sous l'Assemblée législative.

<sup>16</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, Paris, Hachette, 1912, p. 123. Les membres élus le 2 mars sont certes des Feuillants, mais parmi les suppléants figurent Hérault de Séchelles, Vergniaud et trois autres Brissotins : voir *infra*, p. 136.

<sup>17</sup> *AP*, t. 45, p. 326, séance du 17 juin 1792, Marant.

<sup>18</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, *op. cit.*, p. 254. Avec l'adjonction des suppléants, elle devient même une commission des vingt-et-un, composée majoritairement de Girondins.

<sup>19</sup> François Furet, « Les Girondins et la guerre : les débuts de l'Assemblée législative », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, coll. « Bibliothèque historique », 1991, p. 198. Dans un discours prononcé le 14 octobre devant les Jacobins, le leader du parti belliciste explique que l'existence des comités déchargera les ministres « d'une responsabilité gênante, pour la transférer à des comités irresponsables par leur nature ». Voir : *AP*, t. 34, p. 226, 1<sup>re</sup> annexe à la séance du 14 octobre 1791.

de réaction parlementaire/reculade des ministres, devient la règle des rapports entre les ministres et l'Assemblée<sup>20</sup>. » C'est grâce à ce procédé que les Girondins parviennent à entrer au ministère en mars 1792<sup>21</sup>. Bientôt renvoyés, ils portent les mêmes accusations de mise en danger de la patrie contre les ministres feuillants qui leur succèdent. Les dénonciations visent alors l'inertie des ministres face aux nombreux troubles à l'ordre public. En réalité, le Conseil d'État se situe dans une impasse en raison des bornes constitutionnelles qui s'imposent à lui. L'Assemblée législative commet donc quelques entorses aux principes constitutionnels afin d'accroître son rôle gouvernemental face aux dangers intérieurs et extérieurs qui menacent la patrie (Section II).

## SECTION I : LE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE SUR LES FONCTIONS DIPLOMATIQUES

**293. Une coopération entre le ministre et le Comité diplomatique.** À l'occasion de la fuite du roi, l'Assemblée donne pour la première fois l'ordre au ministre des Affaires étrangères « de se concerter avec le Comité diplomatique, pour rendre compte à l'Assemblée de la situation politique de l'État, de ses rapports avec les puissances étrangères »<sup>22</sup>. L'entrée en vigueur de la Constitution entraîne d'autant plus les députés à se sentir « libérés du spectre pluriséculaire du “domaine réservé” »<sup>23</sup>. Ainsi, l'Assemblée législative se dote d'un « Comité des Matières diplomatiques »<sup>24</sup>, composé de douze membres élus pour trois mois. Suivant les propos tenus par Brissot devant les Jacobins, le Comité diplomatique sera avant toute chose un organe de surveillance de l'activité ministérielle.

« Si un pays libre se trouve dans une position critique, déclare Brissot, s'il a beaucoup à craindre, et du dehors et du dedans, si les agens du pouvoir exécutif ne paroissent pas bien affectionnés à la révolution, si la constitution est telle que le pouvoir législatif n'ait aucun moyen de les forcer à exécuter, ou de les punir s'ils exécutent mal ; dès lors il faut un comité de surveillance, et sur le dehors et sur le dedans, et sur le ministère, à moins qu'on ne dise qu'une nation ne doive constitutionnellement laisser sa constitution »<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Francesco Dendena, « *Nos places maudites* », *op. cit.*, p. 148.

<sup>21</sup> Un premier « ministère girondin » est ainsi formé. Même si Mona Ozouf juge abusive cette appellation, notamment parce que Dumouriez, Duranthon et Lacoste ne sont pas entièrement assimilables aux Brissotins, l'influence des trois ministres girondins Clavière, Roland et Servan est suffisamment importante pour mentionner ce cabinet sous le nom de « ministère girondin ». Voir Mona Ozouf, « Girondins », in Mona Ozouf, *De Révolution en République, Les chemins de la France*, Paris, Gallimard, 2015, p. 172.

<sup>22</sup> AP t. 27, p. 374, séance du 21 juin 1791.

<sup>23</sup> Frank Attar, *Aux armes citoyens !*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>24</sup> Coll. Baudouin, vol. 26, p. 39, n° 57, « Décret sur l'organisation des Comités de l'Assemblée », 15 octobre 1791, Liste des comités établis et de leurs fonctions, art. 16.

<sup>25</sup> Brissot, *Discours sur l'organisation des comités, destiné à être prononcé à l'assemblée nationale le 12 octobre 1791, prononcé aux Jacobins le 14 octobre*, Paris, Imprimerie du Patriote français, 1791, BnF, 8-Lb<sup>40</sup>-642, p. 4.

Le Comité diplomatique instaure une obligation de communiquer l'essentiel des dépêches des agents diplomatiques et des velléités des cours européennes. La demande de divulgation d'informations confidentielles est inconstitutionnelle<sup>26</sup>. Un manquement à cette obligation pourrait pourtant coûter au ministre des Affaires étrangères l'engagement de sa responsabilité pour avoir mis en danger la sûreté de l'État. En attribuant au Comité « le devoir de surveiller les ministres et en s'adjuvant le droit de les poursuivre pour leurs délits de négligence »<sup>27</sup>, la nouvelle législature s'émancipe du cadre constitutionnel fixé par la Constituante (§ 1). L'Assemblée législative et son Comité diplomatique tentent également de s'arroger le pouvoir de « déterminer la politique extérieure »<sup>28</sup>. Cette détermination se manifeste clairement lorsqu'il est reproché aux ministres d'avoir privilégié le maintien de l'alliance avec l'Autriche à laquelle le parti girondin entend déclarer la guerre (§ 2).

## § 1 : La surveillance des correspondances diplomatiques

**294. Une interprétation abusive de la loi.** La loi des 27 avril-25 mai 1791 prévoit que le ministre des Affaires étrangères « sera tenu de donner au Corps législatif les instructions relatives aux affaires extérieures, dans les cas & aux époques déterminés par la Constitution, & notamment par le Décret sur la Paix & sur la Guerre »<sup>29</sup>. Cette communication sur les affaires étrangères relève *a priori* « d'un fonctionnement normal des institutions »<sup>30</sup>. Très vite, un décret du 28 octobre 1791 « autorise tous les Comités à prendre dans les Bureaux de tous les Ministres, & aux Archives de l'Assemblée nationale, communication & copie de toutes les pièces dont ils auroient besoin, sous le récépissé du Président ou du Secrétaire »<sup>31</sup>. Néanmoins, la Législative semble commettre quelques abus. Le Comité diplomatique devient un surveillant intransigent de l'activité des ministres<sup>32</sup>. Face au problème évident du manque de discrétion du Comité diplomatique, les cours européennes considèrent que la France n'a tout simplement pas de diplomatie<sup>33</sup>. Le député Becquey prévient lui-même en vain les Girondins des dangers que cette

<sup>26</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 66.

<sup>27</sup> Virginie Martin, « Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie ? », *La Révolution française*, (en ligne), 3, 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012, p. 12.

<sup>28</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 246.

<sup>29</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 271, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 12, al. 4.

<sup>30</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 243.

<sup>31</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 26, p. 76, n° 94, « Décret relatif aux renseignements nécessaires aux Comités de l'Assemblée », 28 octobre 1791.

<sup>32</sup> Virginie Martin, « Le Comité diplomatique », *La Révolution française*, op. cit., p. 2.

<sup>33</sup> André Fugier, *Histoire des relations internationales, tome quatrième, La Révolution française et l'Empire napoléonien*, Paris, Librairie Hachette, 1954, p. 22.



publicité fait encourir à l'État<sup>34</sup>. Lamartine écrit dans son *Histoire des Girondins* que « la diplomatie était ainsi dévoilée, les négociations étaient brisées, les transactions et les combinaisons impossibles »<sup>35</sup>. Cependant, les ministres des Affaires étrangères Montmorin et Lessart tentent de conserver une mainmise de l'exécutif sur les relations internationales. À cette fin, ils dissimulent un certain nombre de dépêches et d'informations qui pourraient servir la cause du parti belliciste (A). Les députés girondins estiment que la patrie est mise en danger par ce recel d'informations. Une responsabilité spécifique du ministre des Affaires étrangères doit prévenir de tels agissements. Cette responsabilité nouvelle constitue en réalité un instrument pour éliminer tout ministre qui, contrevenant aux injonctions de l'Assemblée législative, peut être déclaré coupable de haute trahison (B).

### **A) L'obligation de communiquer sur les affaires étrangères**

**295.** Montmorin et Valdec de Lessart omettent tous les deux de transmettre des informations primordiales à l'Assemblée et à son Comité diplomatique. Les Girondins les accusent d'avoir mis la patrie en danger, d'une part en dissimulant les dépêches relatives au concert des puissances étrangères (1), d'autre part en laissant libre court à des agissements contre-révolutionnaires (2).

#### **1) La dissimulation de prétendus éléments anxiogènes**

**296. La dissimulation de la déclaration de Pillnitz.** Armand-Marc de Montmorin est à plusieurs reprises mis en cause par l'Assemblée législative. Décrite par l'opposition girondine, son action diplomatique est incriminée après son départ du ministère. La dissimulation du concert des puissances lui est tout spécifiquement reprochée. Montmorin exerce ses fonctions ministérielles à l'époque de la fameuse déclaration de Pillnitz scellant une alliance entre les puissances qui souhaitent se prémunir contre les conséquences de la Révolution française. Par cette déclaration en date du 27 août 1791, l'Empereur Léopold II et le roi de Prusse Frédéric-Guillaume II, après un entretien avec le comte d'Artois, regardent « le rétablissement de l'ordre et de la monarchie en France, comme un objet d'intérêt commun à tous les souverains »<sup>36</sup>. La déclaration n'est qu'une « menace illusoire »<sup>37</sup> ; seule sa surinterprétation par le parti belliciste

---

<sup>34</sup> AP, t. 39, p. 693, séance du 14 mars 1792, Becquey.

<sup>35</sup> Alphonse de Lamartine, *Histoire des Girondins*, op. cit., t. 1, p. 331.

<sup>36</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 256.

<sup>37</sup> Thomas E. Kaiser, « La fin du renversement des alliances : la France, l'Autriche et la déclaration de guerre du 20 avril 1792 », *AHRF*, n° 351, 2008, p. 87.

la transforme en preuve de l'hostilité de l'Autriche envers la France. Le 23 juin 1792, Brissot dénonce, au nom de ce parti, le ministre qui, « dans le même temps où il dissimulait à la maison d'Autriche la haine qu'on lui portait, [...] cachait à la maison française toutes les démarches hostiles de la maison d'Autriche »<sup>38</sup>. À cet égard, le rapport dressé contre Montmorin le 31 août 1792 indique qu'une circulaire de Padoue en date du 6 juillet 1791 est à l'origine de la convention de Pillnitz<sup>39</sup>. Si Montmorin affirme n'avoir jamais eu connaissance de cette circulaire, une lettre de Noailles datée du 10 août prouve pourtant que l'information lui avait été transmise<sup>40</sup>. Le rapport conclut que la seule dissimulation de telles informations est criminelle :

« Quand même tous les faits allégués par M. Montmorin seraient vrais, vos comités ont pensé qu'il serait toujours coupable d'en avoir caché la connaissance à l'Assemblée nationale. Il lui devait compte des projets formés contre la nation française. Alors, l'Assemblée aurait pris des mesures, ordonnés des préparatifs, formé un plan de conduite. Ce silence n'a-t-il pas causé, peut-être une longue inertie et beaucoup de malheurs<sup>41</sup> ? »

**297. Des rapports ministériels trop succincts.** Même après la révélation de la Convention de Pillnitz, Montmorin continue d'occulter des informations cruciales sur les manœuvres des puissances étrangères. Le 8 octobre 1791, tous les ministres se présentent à la barre de la Législative pour une reddition de compte. La très brève intervention du ministre des Affaires étrangères laisse les députés dans l'ignorance : il se contente, en effet, d'annoncer que le roi « avait pris les mesures les plus propres à fixer l'opinion des puissances étrangères à notre égard, et à entretenir avec elles la bonne intelligence et l'harmonie »<sup>42</sup>. À cette occasion, Delacroix estime que la présentation de Montmorin n'est pas satisfaisante<sup>43</sup>. En outre, il serait impossible d'avancer quelque assertion que ce soit avant de connaître l'effet produit par l'acceptation de la Constitution<sup>44</sup>. L'Assemblée décide unanimement qu'il devait être entendu. Le 31 octobre 1791, les ministres sont appelés une nouvelle fois à donner des éclaircissements

---

<sup>38</sup> *AP*, t. 44, p. 39, Brissot.

<sup>39</sup> *Ibid.*, t. 49, p. 159, Montmorin.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, t. 34, p. 133, séance du 8 octobre 1791, Montmorin.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>44</sup> Le ministre des Affaires étrangères est appelé à jouer un rôle essentiel en notifiant aux cours européennes l'acceptation de la Constitution par Louis XVI. Cette notification fait alors partie de la correspondance que doit entretenir le ministre avec les agents diplomatiques missionnés auprès des puissances étrangères. Sur la notion d'acceptation de la constitution, voir le premier chapitre de Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 23 à 58. Sur l'obligation d'entretenir des correspondances diplomatiques, voir : *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 271, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 12, al. 1<sup>er</sup>.

sur leur administration<sup>45</sup>. Montmorin prononce alors un discours semblable à un « testament politique »<sup>46</sup>. Dans l'exposé de la situation internationale, le ministre ne donne aucune indication précise sur les intentions des cours européennes<sup>47</sup>, toutes les relations officielles étant interrompues depuis le mois de juin. Il déclare simplement :

« J'espère que vous approuverez les bornes dans lesquelles j'ai cru devoir me renfermer. Il est des détails qu'une assemblée nombreuse, et pour sa propre dignité, et pour l'intérêt public, ne doit pas demander au ministre des affaires étrangères. S'il parlait toujours en citoyen exempt de craintes, il inspirerait une confiance que parfois il ne partagerait pas, et s'il vous rapportait les détails journaliers de ses correspondances, il s'exposerait à provoquer une funeste défiance sans aucune utilité pour la patrie<sup>48</sup>. »

**298. La saisie des dépêches secrètes de Montmorin.** Un membre du Comité diplomatique déclare aux Jacobins « que tant que M. Montmorin serait en place, il n'y aurait rien à espérer pour les patriotes »<sup>49</sup>. Face à une pareille adversité, Montmorin remet sa démission le 31 octobre 1791. Grâce au rapport présenté le 23 mai 1792, l'Assemblée législative prend connaissance d'une correspondance officieuse, entretenue entre Montmorin et Noailles, qui comporte des éléments perçus comme anxiogènes. L'Assemblée nationale utilise ces pièces comme des éléments à charge prouvant que le ministre dissimule des renseignements de la plus grande importance. Ainsi on peut mentionner – non exhaustivement – les informations suivantes : le 3 juillet 1791, Noailles annonce un rapprochement entre Vienne et Berlin pour détruire la Constitution ; le 10 août il recommande « de mettre les frontières en état de défense »<sup>50</sup> ; le 12 août il soupçonne de mauvaises intentions chez les puissances qui tergiversent ; le 17 août il indique des changements inquiétants dans l'armée autrichienne ; les 20 et 22 août il évoque l'arrivée du comte d'Artois à la cour de Vienne ; le 10 septembre il envoie la convention de Pillnitz qui aurait « pour objet de se liguier et de s'armer contre la France et sa Constitution »<sup>51</sup> ; le 21 septembre il fait part des promesses faites aux émigrés ; les 23 et 30 novembre il fait connaître une circulaire dans laquelle l'empereur estime « que le bonheur de la France exigeait le secours de la coalition entre les cours »<sup>52</sup> ; le 3 décembre il évoque un nouveau traité conclu entre les cours ; le 16 décembre il annonce aussi les velléités du roi d'Espagne de venir au

---

<sup>45</sup> Sur cette reddition de compte voir notamment Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit., p. 253.

<sup>46</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, op. cit., p. 114.

<sup>47</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 35.

<sup>48</sup> AP, t. 34, p. 555, séance du 31 octobre 1791, Montmorin.

<sup>49</sup> *Société des Jacobins*, t. 3, p. 228, séance du 31 octobre 1791.

<sup>50</sup> AP, t. 44, p. 48, annexe n°1 à la séance du 23 mai 1792.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 49.

secours de Louis XVI, etc. En réalité, le positionnement de Montmorin est assez complexe. Sa correspondance avec Noailles révèle sans doute mieux ses idées<sup>53</sup>.

**299. Préserver la paix, un crime de haute trahison ?** Le 29 novembre 1791, Louis XVI appelle Valdec de Lessart aux Affaires étrangères<sup>54</sup>. Dès cet instant, Brissot se montre sceptique : il observe que « la cour ne croit pas [...] à la nécessité des connoissances diplomatiques pour être ministre des affaires étrangères »<sup>55</sup>. Carra le considère comme un vil esclave au service de la reine et de l'Autriche<sup>56</sup>. La volonté de Lessart est de préserver la paix entre la France et les puissances européennes de plus en plus menacée par le bellicisme girondin. Les députés brissotins ne manquent jamais l'occasion de le mettre à mal sur sa supposée naïveté, ou pire, sur sa mauvaise foi caractérisée, à l'égard des manœuvres des cours étrangères. La marche vers la guerre prend une ampleur telle qu'une simple opposition à ce mouvement devient un acte d'hostilité envers la Révolution<sup>57</sup>. La politique pacifiste de Lessart, dans la continuité de Montmorin, implique d'occulter des informations susceptibles de compromettre la paix. Pour les Brissotins, le mutisme du ministre sur le concert des puissances étrangères ne constitue que la preuve de sa trahison<sup>58</sup> :

« D'abord il n'a point donné connaissance, ni à l'Assemblée nationale, ni même au Comité diplomatique, des circulaires de juillet, du traité avec la Prusse, de la convention de Pilnitz, ni même de la déclaration du mois de novembre ; il a donc caché à l'Assemblée des pièces importantes qui auraient pu l'instruire des dangers dont on la menaçait au dehors, des pièces qui auraient pu la déterminer à prendre des mesures extérieures : premier délit et délit très grave ; car ces traités doivent être regardés comme hostiles, puisque je vous ai démontré qu'ils étaient attentatoires à l'indépendance à la souveraineté, à la sûreté de la nation française »<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> Son opinion est notamment contenue dans cette lettre du 3 août 1791 où il cherche à prévenir toute confusion et risque de conflit : « Dans cet état de choses, Monsieur, vous devez sentir combien il importe que la conduite de l'empereur ne donne lieu à aucune défiance, et ne mette pas les malveillants et les factieux dans le cas de supposer à ce prince des vues contraires à notre tranquillité. Les effets de pareils soupçons pourraient avoir les conséquences les plus terribles ; et je suis convaincu qu'il est dans le cœur de ce prince, comme il est dans son véritable intérêt, de les prévenir. [...] on fait ici ce que l'on peut, pour contenir les factieux, et pour ramener la partie du peuple qu'ils ont égarée ; mais je dois répéter que le temps seul et la patience peuvent opérer cette conversion et rétablir l'ordre. Tout moyen violent, toute entreprise du dehors, rendrait le mal sans remède, et occasionnerait probablement des scènes que l'on ne saurait prévoir sans frémir. [...] on ne saurait se dissimuler que cet état d'agitation, dans lequel nous sommes depuis deux ans, ne soit un danger réel pour eux. Il cesserait tout naturellement si nous n'avions plus rien à craindre de la part des puissances étrangères [...]. » Voir *AP*, t. 44, p. 449-450, annexe à la séance du 1<sup>er</sup> juin 1792, copie d'une lettre du 3 août 1792.

<sup>54</sup> *AP*, t. 35, p. 433, séance du 29 novembre 1791, Lettre du roi.

<sup>55</sup> *Le Patriote français*, n° 827, 18 novembre 1791, t. 5, p. 578.

<sup>56</sup> *APL*, le 8 mars 1792, p. 303, « Observations très-importantes sur la division des ministres ».

<sup>57</sup> Frank Attar, *Aux armes citoyens !, op. cit.*, p. 92.

<sup>58</sup> *AP*, t. 39, p. 536, séance du 10 mars, Brissot.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 540.

Le parti de la guerre voit encore d'incessantes provocations dans les paroles de l'Empereur Léopold II, et flétrit le ministre des Affaires étrangères de n'y rien voir de tel<sup>60</sup>. À cet égard, le ministre ne souhaite pas révéler une lettre du 5 janvier 1792, adressée par le chancelier Kaunitz à Noailles, dans laquelle il explique qu'une quelconque invasion de territoire serait regardée comme une déclaration de guerre. Cette information n'est délivrée par Lessart qu'après la réponse de Kaunitz aux demandes formulées le 21 janvier<sup>61</sup>. Aussi, Lessart présente l'Empereur comme un « *allié fidèle* »<sup>62</sup> uniquement pourvu d'intentions pacifiques à l'égard de la France. Le ministre veut ainsi empêcher la prise de « mesures rigoureuses par des négociations éternelles »<sup>63</sup>. Mais Brissot s'interroge sur les causes de la décision d'armer 150 000 soldats prise à l'initiative de Lessart<sup>64</sup>. Une pareille précaution contredit ouvertement les protestations du ministre sur les intentions pacifiques de l'Autriche. Brissot tente de démontrer que Lessart trahit l'intérêt national et sert les seuls intérêts de Léopold<sup>65</sup>. Ce n'est que devant la Haute Cour nationale que l'inculpé peut véritablement s'expliquer : « Quant à la sécurité que j'ai pu inspirer sur les dispositions de l'Empereur, elle étoit fondée sur les assurances que je recevois à cet égard, & qui sont consignées dans ma correspondance ; elle l'étoit encore sur le caractère connu de ce prince »<sup>66</sup>. Plus encore la « mollesse »<sup>67</sup> du ton employé par Lessart dans ses échanges avec la cour de Vienne est propre à laisser croire à l'Empereur « qu'on redoutait ses armes, preuve de l'impuissance de la France »<sup>68</sup>, et à le convaincre de poursuivre ses manœuvres au sein du concert des puissances. Non seulement le ministre cache des informations à l'Assemblée, mais encore il en divulguerait à l'ennemi. Les aveux de Lessart « au ministre d'une puissance étrangère »<sup>69</sup> sont constitutifs selon Brissot d'un crime de haute trahison. Il se

---

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 536. À ce sujet, voici ce que déclare Brissot : « L'empereur n'attentait pas à l'indépendance du peuple français, en s'immisçant dans les affaires de la nation française, en soutenant contre elle le chef du pouvoir exécutif ! Il n'attentait pas à la souveraineté du peuple français, en l'aviilissant jusqu'à traiter ses membres de sujets d'une famille, en voulant le contraindre à une inviolabilité envers ceux qui violaient sa propre souveraineté, en faisant dériver de la nature et du droit des gens une inviolabilité qui n'est qu'une faveur de la nation ! Il n'attentait pas à la sûreté de la nation, en la menaçant de sa vengeance et celles de toutes les puissances européennes, si elle voulait continuer des changements à l'égard de la royauté, en qualifiant ces changements de révolte et d'insubordination ! Il n'attentait pas à la souveraineté de la nation, en prescrivant des bornes à ses innovations ; en lui déclarant que lui, tous les princes, ne reconnaîtraient comme lois constitutionnellement établies en France, que celles qui seraient émanées du consentement volontaire du roi : c'est-à-dire, Messieurs, qu'il violait ici, tous les principes de notre Constitution »

<sup>61</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 130.

<sup>62</sup> *AP*, t. 39, p. 540.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 541.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 544.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 541.

<sup>66</sup> *Journal de la Haute-cour Nationale*, 1792, BnF, 8-LC2-604, « Interrogatoire de M. Delessart, du 26 mars 1792 », p. 267-268.

<sup>67</sup> *AP*, t. 39, p. 541.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 542.

trouve inculpé pour avoir révélé « au ministère autrichien des détails sur l'intérieur de la France, qui pouvaient donner une fâcheuse opinion sur sa situation et provoquer des déterminations funestes pour elle »<sup>70</sup>. En recelant ces nouvelles, il n'a nullement agi pour convaincre l'Autriche de renoncer à « ses traités & à ce concert, qui blessaient la souveraineté & la sûreté de la France »<sup>71</sup>.

**300. Décréter l'obligation de communiquer des documents.** Valdec de Lessart est accusé de ne pas avoir « instruit l'Assemblée nationale du concert coupable qui existait entre plusieurs Envoyés de France dans les pays étrangers & plusieurs émigrés, & en ne s'étant pas pressé de rappeler ces Envoyés »<sup>72</sup>. Afin de lutter contre la dissimulation de ce type d'informations, l'Assemblée législative adopte des décrets *ad hoc*. Lessart est mis en demeure de remplir cette obligation. Un premier décret des 1<sup>er</sup> et 2 janvier 1792 est relatif à l'acte d'accusation des leaders émigrés, notamment les princes et l'ancien contrôleur général Calonne. Son dernier aliéna dispose

« que le Ministre des Affaires Etrangères sera tenu de remettre au Comité diplomatique, dans le même délai, toutes les notes & éclaircissemens relatifs auxdits complots & aux circonstances qui les ont accompagnés ou suivis, que les agens de la Nation auprès des puissances étrangères ont dû lui faire parvenir, comme aussi de dénoncer à l'Assemblée Nationale ceux d'entre lesdits agens qui peuvent s'être rendus coupables de connivence avec les révoltés, soit en favorisant ouvertement leurs projets, soit en négligeant d'instruire le Gouvernement des dispositions hostiles qu'ils ont manifestées, & des négociations qu'ils ont préparées & suivies sous leurs yeux dans les cours étrangères »<sup>73</sup>.

Le 2 février, tandis que Lessart livre quelques renseignements sur les Français résidant en Espagne, l'Assemblée décrète, sur proposition de Gensonné, le renvoi du mémoire au Comité diplomatique<sup>74</sup>. Le vote de cette motion correspond à une nouvelle injonction faite au ministre de remettre sa correspondance au Comité diplomatique. Plus généralement, il permet au Comité diplomatique de s'arroger le pouvoir de vérifier les informations délivrées par le ministre des Affaires étrangères<sup>75</sup>. Le 11 février, l'arrestation d'un citoyen par les émigrés sert de prétexte pour demander à nouveau au ministre de rendre compte « du mode d'Existence des Emigrés

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 545, séance du 10 mars 1792, Décret d'accusation contre Valdec de Lessart, 5°.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 2°.

<sup>72</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 49, n° 497, « Acte d'accusation contre M. Delessart, ci-devant Ministre des Affaires Etrangères », 14 mars 1792, 12°.

<sup>73</sup> *Ibid.*, vol. 27, p. 8, n° 276, « Décret portant qu'il y a lieu à accusation contre Louis-Stanislas-Xavier, Charles-Philippe, & Louis-Joseph, Princes Français ; N. Calonne, N. Laqueille, & Grégoire Riquitti », 2 janvier 1792.

<sup>74</sup> *AP*, t. 38, p. 102, séance du 2 février 1792.

<sup>75</sup> C. J. Mitchell, *The French Legislative assembly of 1791*, Leyde, New York, Copenhague, Cologne, E. J. Brill, 1988, p. 73.

français dans les terres de l'Empereur »<sup>76</sup>. En dépit de toutes ces injonctions, les Brissotins constatent que des pièces relatives aux manœuvres des frères du roi n'ont toujours pas été communiquées par le ministre. Guadet se demande le 6 mars « si les ministres veulent faire de Louis XVI le Roi des Français ou le Roi de Coblentz »<sup>77</sup>. Suivant l'acte d'accusation prononcé par Brissot, Lessart est une nouvelle fois dénoncé comme coupable en « n'ayant pas obéi, et en ayant même refusé d'obéir aux 2 décrets de l'Assemblée nationale, des 1<sup>er</sup> janvier et 2 février 1792, qui lui enjoignaient de communiquer les pièces de sa correspondance, qui pouvaient être relatives à la conjuration des émigrés, et d'indiquer les agents du pouvoir exécutif qui pouvaient y tremper »<sup>78</sup>.

Ces griefs attestent de la prédominance des choix de l'Assemblée en matière de relations diplomatiques. Aucune dépêche ne doit lui être cachée afin qu'elle puisse diriger la politique extérieure. Même après l'entrée en guerre, Brissot accuse le ministre Scipion de Chambonas<sup>79</sup> « comme ayant formellement violé la Constitution pour n'avoir pas, à son entrée au ministère, communiqué à l'Assemblée nationale les preuves officielles qu'il savait que le roi de Prusse faisait marcher 50,000 hommes contre la France »<sup>80</sup>. Malgré plusieurs injonctions adressées aux ministres de présenter des renseignements sur les émigrés, l'Assemblée ne se trouve pas en mesure de connaître leurs agissements et de prendre, en conséquence, les mesures nécessaires à la prévention de « leur potentielle collusion avec des puissances étrangères »<sup>81</sup>. Le recel de ces informations serait motivé par la volonté de pacifier les relations avec les émigrés. Le parti belliciste dénonce donc une protection des émigrés qui constitue un grief supplémentaire à l'encontre des ministres.

<sup>76</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 27, p. 197, n° 401, « Décret relatif à un Citoyen arrêté à Ath par les Emigrés », 11 février 1792, 2°.

<sup>77</sup> *AP*, t. 39, p. 415, séance du 6 mars 1792, Guadet.

<sup>78</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 49, n° 497, « Acte d'accusation contre M. Delessart, ci-devant Ministre des Affaires Etrangères », 14 mars 1792, 15°.

<sup>79</sup> Charles Auguste Victor, marquis de Chambonas, dit Scipion (1750-1830), est colonel lorsqu'il devient maire de Sens le 14 juillet 1789 (Gerhard Wolf, *Scipion de Chambonas*, *op. cit.*, p. 30). Nommé maréchal de camp le 1<sup>er</sup> mars 1791, il est réélu maire le 3 décembre 1791 (*Ibid.*, p. 36). Grâce à l'appui du parti feuillant, il est nommé ministre des Affaires étrangères le 18 juin 1792 (Pascal Simonetti, « Chambonas », *in DM*, p. 41). Suite à la démission collective des ministres feuillants le 10 juillet 1792, Scipion de Chambonas abandonne ses fonctions le 23 juillet (*Ibid.*). Au lendemain du 10 août, il quitte la France pour se rendre à Londres (Jean-Pierre Bois « Chambonas », *in DMAE*, p. 218). Voir aussi : Gerhard Wolf, « Le marquis Scipion de Chambonas, Ministre des Affaires étrangères de Louis XVI (juin-juillet 1792) », *AHRF*, janvier-mars 1985, n° 259, p. 25 à 45.

<sup>80</sup> *AP*, t. 47, p. 68, séance du 23 juillet 1792, Brissot.

<sup>81</sup> Virginie Martin, « Le Comité diplomatique », *La Révolution française*, *op. cit.*, p. 11.

## 2) La protection d'activités contre-révolutionnaires

**301. L'usage contre-révolutionnaire du pouvoir de nomination des ambassadeurs.** Dès le début de l'année 1791, les Jacobins ne comptent plus Montmorin parmi leurs amis<sup>82</sup>. Menou, après avoir pris sa défense lors de l'affaire de Brest, le dénonce à la Société comme « un ministre vicieux, inconstitutionnel et contre-révolutionnaire »<sup>83</sup>. Le sujet de la philippique concerne certaines nominations auxquelles le ministre a procédé. Bien qu'il ne soit du ressort, ni de l'Assemblée, ni des comités, de choisir les agents secondaires, le député juge de son devoir de faire des représentations au ministre<sup>84</sup>. La Constitution pose en principe que c'est le roi qui nomme les ambassadeurs<sup>85</sup>. Toutefois, si « la tranquillité de la France tenait au choix des ambassadeurs dans les cours étrangères »<sup>86</sup>, elle ne pouvait être assurée par le choix de contre-révolutionnaires qui auraient véhiculé l'idée que le roi ne consentait qu'artificiellement à la Constitution, qu'il n'était ni le chef ni un partisan de la Révolution. Les Jacobins redoutent que ces agents diplomatiques soient en mesure de contrarier les projets politiques de l'Assemblée. Menou semble considérer que le simple fait que les nouveaux ambassadeurs ne soient pas choisis parmi les Jacobins constitue un crime<sup>87</sup>, car certains des hommes nommés font partie du Club monarchique<sup>88</sup>. Mais Montmorin répond à Menou qu'il les regarde tous comme de « très bons patriotes »<sup>89</sup>. Ce dernier refuse d'ailleurs de communiquer tous les détails à la Société des Jacobins, car il n'est contraint de divulguer ces informations qu'à l'Assemblée nationale. Au contraire, les Feuillants ont connaissance des courriers ordinaires et extraordinaires du ministère des Affaires étrangères<sup>90</sup>. Pour cette mauvaise réception de leurs députés, certains Jacobins sont donc partisans de dénoncer le ministre au Comité des recherches. Au cours de la séance du 6 avril, Saint-Huruge s'écrit : « *Puisque Montmorin, N'est pas Jacobin, Il est clair qu'il faut le pendre ; Quand il le serait, Puisqu'il nous déplaît, Il faudrait encore le pendre* »<sup>91</sup>.

**302. La compromission des agents diplomatiques avec les émigrés.** Malgré ces mises en garde, les ministres conservent des agents diplomatiques controversés. Au cours de la séance

---

<sup>82</sup> *Société des Jacobins*, t. 2, p. 209, séance du 18 mars 1791.

<sup>83</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 280, séance du 1<sup>er</sup> avril 1791, Menou.

<sup>84</sup> *AP*, t. 24, p. 609, séance du 6 avril 1791, Menou.

<sup>85</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. IV, art. 2.

<sup>86</sup> *AP*, t. 24, p. 609, séance du 6 avril 1791, Menou.

<sup>87</sup> *Société des Jacobins*, t. 2, p. 280, séance du 1<sup>er</sup> avril 1791.

<sup>88</sup> Le « Club monarchique » réunit les Monarchiens.

<sup>89</sup> *AP*, t. 24, p. 609, Montmorin.

<sup>90</sup> Georges Michon, *Adrien Duport, Essai sur l'histoire du parti feuillant*, Paris, Payot, 1924, p. 272.

<sup>91</sup> *Société des Jacobins*, t. 2, p. 298-299, séance du 6 avril 1791, Saint-Huruge.



du 16 août 1792, Brissot cherche à savoir si l'ancien ministre a « autorisé M. Castelneau à se rendre auprès de M. d'Artois pour servir ses ordres »<sup>92</sup>. Pareillement, Valdec de Lessart se trouve prévenu, suivant les termes de l'acte d'accusation du 14 mars 1792, de ne pas avoir « instruit l'Assemblée nationale du concert coupable qui existoit entre plusieurs Envoyés de France dans les pays étrangers & plusieurs émigrés »<sup>93</sup>, et plus encore de ne pas avoir rappelé ces agents contre-révolutionnaires. D'une manière générale, les Girondins veulent faire endosser aux ministres des Affaires étrangères la responsabilité d'avoir caché les dangers que les émigrés font courir à la France. Brissot révèle que l'Empereur et le roi de Prusse « avaient prêté des sommes considérables aux frères du roi, qui les emprunteraient en son nom, et pour le rétablir dans ses anciens droits ; que cependant M. Montmorin, dans son discours du 31 octobre, a caché tous ces faits à l'Assemblée nationale »<sup>94</sup>. Montmorin assure pourtant avoir délivré cette nouvelle à plusieurs reprises au Comité diplomatique. L'Assemblée décréta même « la levée de 80 ou 100 mille gardes nationaux, et le complément du recrutement de troupes de ligne »<sup>95</sup>. Gensonné – prenant la suite de Brissot – demande à Montmorin comment il a pu « ignorer que les sollicitations des princes français auprès des puissances étrangères se faisaient au nom du roi et de concert avec lui »<sup>96</sup> ? Montmorin répond ne pas connaître ce fait ; et qu'il espérait simplement que l'acceptation de la constitution mît un terme aux agissements des frères du roi. Plus généralement, il prétend n'avoir eu aucune correspondance avec les princes pendant la fin de son ministère et ignorer totalement la suite des événements après sa retraite<sup>97</sup>. Certes, Montmorin déclare que l'émigration est une « maladie plus inquiétante que dangereuse »<sup>98</sup>, lorsqu'il apprend aux députés que les puissances étrangères prennent toutes « des mesures pour empêcher leur organisation armée »<sup>99</sup>. Au moment de son départ du ministère, il aurait dit la stricte vérité en avançant qu'il existait « des espérances de paix fondées, et que rien n'annonçait [...] l'intervention de quelque puissance étrangère considérable en faveur des émigrés »<sup>100</sup>. Le grief suivant lequel Montmorin aurait protégé les émigrés se trouve appuyé par la présentation le 31 août 1792 de la correspondance de Noailles de septembre et octobre, qui livre le récit des manœuvres des princes pour « soulever l'Allemagne et l'Europe entière contre la France »<sup>101</sup>.

---

<sup>92</sup> *AP*, t. 48, p. 606, Brissot.

<sup>93</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 49, « Acte d'accusation contre M. Delessart », 12°.

<sup>94</sup> *AP*, t. 48, p. 606, Brissot.

<sup>95</sup> AN, F7/4774/50, dossier 4, pièce 546.

<sup>96</sup> *AP*, t. 48, p. 607, Montmorin.

<sup>97</sup> AN, F7/4774/50, dossier 4, pièce 546.

<sup>98</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères*, op. cit., p. 115.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *AP*, t. 48, p. 606-607, Montmorin.

<sup>101</sup> *Ibid.*, t. 49, p. 158, séance du 31 août 1792, Lasource au nom de la Commission des Douze.

Des lettres de Montmorin lui-même évoquent les sollicitations des frères du roi. Les Comités croient par ailleurs déceler dans sa correspondance de l'indulgence pour les émigrés :

« On ne peut pas ne pas voir l'intérêt du ministre pour les rebelles ; mais ce n'est pas de cette indulgence que les comités lui font un crime : c'est encore une fois d'avoir gardé le silence sur ces abominables manœuvres : c'est de n'avoir pas engagé le roi à démentir solennellement, par un acte formel et public, tout ce que les rebelles faisaient en son nom. Ce silence obstiné, cette négligence à faire démentir les manœuvres des rebelles par le roi constitutionnel, ont paru à vos comités une violation de la Constitution, et un grave sujet d'inculpation contre M. Montmorin<sup>102</sup>. »

Les Amis de la Constitution de Strasbourg ajoutent cette accusation suivant laquelle Montmorin, par son « indifférence criminelle »<sup>103</sup>, n'a jamais fait cesser les insultes professées par des déserteurs, réfugiés en Allemagne, à l'encontre des citoyens français. Au contraire, Montmorin condamne, dans son rapport du 31 octobre, les insultes réitérées à l'encontre des princes et des cours étrangères, dans des journaux et des libelles qui « rendent odieux le nom françois dans les pays étrangers »<sup>104</sup>. Il est également vrai qu'il se prononce, dans ce même discours, en faveur de l'union des Français, et par conséquent pour le retour des émigrés<sup>105</sup>.

### **303. La doctrine inconstitutionnelle des ministres sur l'acceptation de la Constitution.**

Montmorin et Lessart ont tous deux recours au même argument relatif à l'acceptation de la Constitution par le roi : le refus de la Constitution par le monarque justifierait les agissements des émigrés ; mais, dès le moment de son acceptation, l'organisation de cette contre-révolution deviendrait illégitime. Cependant, la fuite de Louis XVI en juin 1791 démontre très tôt son refus de voir s'établir la Constitution. À cette époque, Montmorin apparaît comme le ministre le plus compromis. La cause de cette imputation provient sans doute d'une circulaire du 23 avril 1791, destinée à rassurer « les députés sur les projets de fuite du roi »<sup>106</sup>. Il aurait même « affirmé sur sa tête et sur sa responsabilité que Louis XVI ne voulait que la Constitution »<sup>107</sup>. Robespierre attaque à la tribune des Jacobins ce ministre « qui, il y a un mois, il y a quinze jours, vous répondait, se faisait caution que le Roi adorait la Constitution »<sup>108</sup>. La fonction diplomatique serait abandonnée à un traître<sup>109</sup>. Dans son discours du 31 octobre 1791, Montmorin délivre une présentation de l'effet produit par l'acceptation de la Constitution. La

---

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>103</sup> *Ibid.*, t. 34, p. 460, séance du 27 octobre 1791, Pétition de la société des Amis de la Constitution de Strasbourg.

<sup>104</sup> Montmorin, *Rapport fait à l'Assemblée nationale par M. de Montmorin, Ministre des Affaires étrangères, le 31 octobre 1791*, in *Assemblée législative, Diplomatie*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (K,1), p. 18.

<sup>105</sup> *AP*, t. 34, p. 554, Montmorin.

<sup>106</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Cité par Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, *op. cit.*, p. 97.

<sup>109</sup> *Ibid.*

conclusion en est que l'hostilité des puissances contre la France s'évanouit puisque « l'intérêt qu'inspirait la situation du roi en était le motif »<sup>110</sup>. Tout danger semble dorénavant éloigné. Pourtant, presque toutes les puissances possèdent une « défiance extrême à l'égard de la France »<sup>111</sup>. Plusieurs ont conçu le projet de mettre un terme à tous rapports avec la France. Pour éviter toute animosité, la solution du ministre serait que chaque nation renonce à l'idée d'exporter son modèle constitutionnel : « C'est ainsi qu'on a vu l'Angleterre et la Hollande éprouver de grandes Révolutions, et faire respecter la constitution qu'elles s'étaient donnée, parce qu'elles respectaient elles-mêmes celles des autres »<sup>112</sup>. Il prévient les députés qu'ils portent la réputation de vouloir propager les principes de la Révolution et d'appeler au soulèvement des peuples contre les régimes monarchiques.

Valdec de Lessart s'attire aussi les critiques de la Gironde lorsqu'il distingue l'époque antérieure à l'acceptation de la Constitution par Louis XVI, pour affirmer que les intérêts du roi étaient concordants avec les vœux des émigrés. Il est non seulement accusé de dénigrer le roi<sup>113</sup>, mais surtout d'élaborer une hypothèse dangereuse sur la validité de la Constitution, qui serait effective simplement grâce au bon vouloir du monarque, toutes tentatives criminelles en son contre étant parfaitement légales avant cette date<sup>114</sup>. Par ce discours, Lessart reconnaît la légitimité de l'armement des monarchies européennes pour venir au secours du roi<sup>115</sup>. Selon l'accusateur, le ministre professe donc une « doctrine inconstitutionnelle & dangereuse »<sup>116</sup>, d'autant plus que l'Empereur l'aurait faite sienne pour servir de fondement à l'alliance des puissances européennes. Brissot ajoute que Lessart est coupable de ne pas avoir adopté « les mesures nécessaires pour dissiper, d'une manière réelle & efficace, les rassemblements des émigrés, & pour leur ôter les moyens hostiles, & les priver de leurs approvisionnements »<sup>117</sup>. Valdec de Lessart répond, devant la Haute Cour d'Orléans, que sa correspondance suffira à prouver qu'il a fait tout son « possible pour la dispersion des émigrés & l'anéantissement de tout ce qui pouvoit favoriser leurs rassemblements hostiles »<sup>118</sup>.

---

<sup>110</sup> *AP*, t. 34, p. 554, Montmorin.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 555.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 48, n« Acte d'accusation contre M. Delessart », 10°. Il est accusé d'avoir « trahi la confiance du Roi, en l'ayant, par sa conduite & par le langage qu'il a tenu en son nom, exposé aux soupçons d'avoir voulu favoriser le concert des Puissances étrangères, & contribuer ainsi à aliéner la confiance publique ».

<sup>114</sup> *AP*, t. 39, p. 542-543.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 543.

<sup>116</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 48, « Acte d'accusation contre M. Delessart », 6°.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 49, 11°.

<sup>118</sup> *Journal de la Haute-cour Nationale*, *op. cit.*, « Interrogatoire de M. Delessart, du 26 mars 1792 », p. 271.

**304. Projet de réforme du ministère par Lobjoy.** Au-delà de la véracité des faits imputés, si les critiques contre la dissimulation du concert des puissances étrangères et des velléités contre-révolutionnaires des émigrés sont répétitives et difficilement tarissables, c'est – d'un point de vue juridique – en prévision des conséquences dramatiques qui peuvent en découler pour la sûreté de l'État et – d'un point de vue politique – pour favoriser la propagande belliciste des Girondins. Suivant l'analyse politique, Lobjoy prévoit une réorganisation du ministère, ainsi que la création d'un Comité extraordinaire capable de prémunir l'Assemblée « contre les réticences et les surprises ministérielles »<sup>119</sup>.

« Ces objets, cette surveillance – affirme-t-il –, ne sont pas de prendre une part active dans les opérations du pouvoir exécutif, mais de les connaître aussi bien que le ministre lui-même, dans les détails, dans les résultats et l'ensemble de manière que le comité soit toujours en mesure, si le ministre marche droit, d'attester sa loyauté ; s'il dévie, de dévoiler sa perfidie ; et, dans tous les cas, de confirmer ou démentir ses assertions<sup>120</sup>. »

Le député propose, afin que l'État puisse déjouer les intrigues de l'ennemi<sup>121</sup>, que le ministre ait l'obligation « d'ouvrir le dépôt des dépêches officielles, d'en donner communication [...], et de s'expliquer sur tous les agents de la politique, même sur ses premiers commis, chaque fois qu'il en sera requis par le comité diplomatique, pour l'instruction de l'Assemblée et la tranquillité de la nation »<sup>122</sup>. De surcroît, l'importance du rôle du ministre des Affaires étrangères requiert en contrepartie une responsabilité particulièrement exigeante.

## **B) La responsabilité spécifique du ministre des Affaires étrangères**

L'élaboration d'une responsabilité spécifique est symptomatique de la violation des formes constitutionnelles par les Girondins. Ils font peser sur le ministre des Affaires étrangères une responsabilité de nature politique lorsque la Constitution ne reconnaît que la responsabilité pénale des ministres (1). L'usage de cette responsabilité est réalisée à partir de motifs inconstitutionnels (2).

### **1) Une responsabilité de nature politique**

**305. Une responsabilité essentiellement négative.** La fonction gouvernementale exercée par le ministre des Affaires étrangères implique un régime de responsabilité d'une nature non

---

<sup>119</sup> *AP*, t. 40, p. 64, séance du 17 mars 1792, Lobjoy.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>122</sup> *Ibid.*, Projet de décret de réorganisation du département des Affaires étrangères, art. 1<sup>er</sup>.

essentiellement pénale, à l'instar de la procédure d'*impeachment* en Grande-Bretagne<sup>123</sup>. La mise en jeu de sa responsabilité ne doit pas nécessairement trouver son fait générateur dans une infraction. Le mutisme sur les intentions des puissances ennemies en est le parfait exemple. La passivité du ministre peut en l'occurrence constituer une trahison, ou du moins une mise en danger de la sûreté de l'État. Tous les ministres sont effectivement soumis à une responsabilité négative. Présentée par Hérault de Séchelles<sup>124</sup>, au nom du Comité de législation, dans un rapport du 22 février 1792, la responsabilité négative concerne toute négligence d'un ministre<sup>125</sup>. D'une manière générale, le délit d'inexécution est perçu comme étant d'une extrême gravité, car « un pouvoir exécutif qui voudrait perdre la patrie n'aurait besoin que d'être négligent pour y réussir »<sup>126</sup>. Mais, dans un discours du 2 décembre 1791, Hérault de Séchelles vise plus précisément le ministre des Affaires étrangères dont les députés n'ont pu reprocher qu'une « conduite plus ou moins négative, à peu près nulle, dans les relations extérieures, inattentive ou lente intérieurement »<sup>127</sup>. Le régime de la responsabilité négative frappe aussi les fonctionnaires publics subordonnés au ministre ; et, si ce dernier ne dénonce pas une faute qui serait « d'une nature assez grave pour compromettre la sûreté de l'Etat, le Corps législatif déclarerait que le ministre a perdu la confiance de la nation »<sup>128</sup>. Grâce au décret sur les émigrés du 2 janvier, le Comité diplomatique obtient « les moyens de décréter d'accusation les agents de l'Exécutif qui n'auraient pas relayé ou qui ne transmettraient pas les renseignements intéressants sur la sûreté nationale »<sup>129</sup>. Ainsi l'augmentation du « nombre des faits constitutifs d'infraction et susceptibles d'entraîner l'accusation des ministres »<sup>130</sup> ouvre davantage de possibilités pour renverser un ministre qu'une simple adresse au roi.

**306. L'obligation de défendre l'intérêt national.** La nature des fonctions diplomatiques ajoute une circonstance aggravante à la négligence du ministre. Aucun crime n'est réellement imputé à Lessart<sup>131</sup> ; mais, selon Brissot, « dans le département des Affaires étrangères, il n'y a point de loi à suivre, c'est l'intérêt national qu'il faut défendre en dehors, c'est lui qui doit servir

<sup>123</sup> Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 77.

<sup>124</sup> Hérault de Séchelles, futur membre du Comité de salut public et rapporteur du projet constitutionnel montagnard, est à cette époque un partisan de la guerre. Voir notamment Frank Attar, *Aux armes citoyens !*, op. cit., p. 115. Voir aussi sa biographie : Jean-Jacques Locherer, *Hérault de Séchelles, l'aristocrate du Comité de Salut public*, Paris, Éditions Pygmalion/Gérard Watelet, 1984.

<sup>125</sup> AP, t. 39, p. 9, séance du 22 février 1792, Hérault de Séchelles.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>127</sup> *Ibid.*, t. 35, p. 509, séance du 2 décembre 1791, Hérault de Séchelles.

<sup>128</sup> *Ibid.*, t. 39, p. 19, Projet de décret, 7<sup>o</sup>.

<sup>129</sup> Virginie Martin, « Le Comité diplomatique », *La Révolution française*, op. cit., p. 20.

<sup>130</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 73.

<sup>131</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 160.

de règle, soit pour diriger le ministre, soit pour l'accuser »<sup>132</sup>. En d'autres termes, la finalité de la responsabilité du ministre des Affaires étrangères « ne consiste pas à déterminer si le ministre a enfreint telle ou telle loi, mais s'il a trahi ou négligé l'intérêt national »<sup>133</sup>. C'est d'abord la négligence de Lessart qui se trouve incriminée. En se fondant sur la responsabilité négative, les Brissotins profitent de « l'indétermination du dispositif pénal »<sup>134</sup>. Mais c'est encore de trahison que se trouve accusé le ministre<sup>135</sup> qui n'a « pas donné connaissance à l'Assemblée Nationale des différens traités, conventions & circulaires [...], & ayant, au contraire, donné à cet égard, une fausse sécurité à l'Assemblée par les assurances sur les dispositions pacifiques de l'Empereur »<sup>136</sup>. À défaut de trouver sa justification dans des actes objectivement observables, la mise en jeu de la responsabilité du ministre des Affaires étrangères repose sur des critères subjectifs. Une divergence d'opinion entre l'Assemblée et le ministre sur ce qui convient à l'intérêt national est un motif suffisant pour engager la responsabilité de ce dernier. En cela, la responsabilité spéciale qui pèse sur le chef du département des Affaires étrangères est purement politique.

**307. La nature politique de la responsabilité.** Il est évident que la manœuvre des Girondins est au service de leurs ambitions politiques. Le renversement des ministres pacifistes est une condition *sine qua non* à la déclaration de guerre à l'Empereur. À cet égard, le département des Affaires étrangères est le plus nécessaire de tous<sup>137</sup>. Ainsi, l'accusation contre Valdec de Lessart, malgré « une forme spécifiquement pénale se révèle, à l'examen, essentiellement politique »<sup>138</sup>. Le député Boullanger déclare n'avoir jamais vu une dénonciation faite avec autant de légèreté<sup>139</sup>. L'acte d'accusation contre Lessart recèle une immense mauvaise foi<sup>140</sup>. Étienne Dumont avance, dans ses *Souvenirs*, que Brissot lui aurait confié :

« C'est un coup de partie [...], il faut absolument que de Lessart soit envoyé à Orléans, autrement le roi qui lui est attaché le remettra d'abord dans le ministère. [...] Je sais bien que les griefs sont multipliés sans cause, mais il faut cela pour faire durer le procès. [...] Je sais bien qu'il sera absous, car nous n'avons que des soupçons et point de preuves. Mais nous aurons gagné notre objet en l'éloignant du ministère. [...] il faut sauver la France, et nous ne

<sup>132</sup> AP, t. 39, p. 539, séance du 10 mars 1792, Brissot.

<sup>133</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 160.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>135</sup> Vida Azimi, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat, (Coordination), 1791, *La première Constitution française*, op. cit., p. 261 : Vida Azimi soulève alors une question intéressante : « La “négligence” ou la “trahison” sont-elles interchangeable ? Correspondent-elles au même degré de culpabilité ? »

<sup>136</sup> Coll. Baudouin, vol. 28, p. 47, « Acte d'accusation contre M. Delessart », 1°.

<sup>137</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 397.

<sup>138</sup> Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres*, op. cit., p. 97.

<sup>139</sup> AP, t. 39, p. 546, séance du 10 mars 1792, Boullanger.

<sup>140</sup> Frank Attar, *Aux armes citoyens !*, op. cit., p. 119. Comme l'auteur le souligne, des répétitions et des incohérences sont présentes dans cet acte d'accusation.

pouvons détruire le cabinet autrichien qu'en plaçant un homme sûr dans les relations extérieures<sup>141</sup>. »

## 2) Un usage inconstitutionnel de la responsabilité

**308. Les effets de la mise en accusation.** L'Assemblée adopte, le 10 mars 1792, un décret, réécrit le 14, portant accusation contre Valdec de Lessart, « comme prévenu d'avoir négligé & trahi ses devoirs, compromis l'indépendance, la dignité, la sûreté de la Constitution de la Nation Française »<sup>142</sup>, tandis qu'un autre décret du 10 mars enjoint au « Pouvoir exécutif de donner, sans délai, les ordres nécessaires pour le mettre en état d'arrestation, & faire apposer les scellés sur tous les papiers qui lui sont personnels »<sup>143</sup>. Dans une lettre du 11 mars, Lessart regrette de n'avoir pas même pu être entendu avant le vote de ce décret<sup>144</sup>. Cette accusation lancée sans donner à l'intéressé la possibilité de s'innocenter est un crime des Girondins « pour satisfaire leur ambition de pouvoir et leur haine contre la Royauté »<sup>145</sup>. La manœuvre est un double succès. D'une part, ils obtiennent la remise de toute la correspondance de Lessart depuis le 1<sup>er</sup> mai 1791<sup>146</sup>. D'autre part, le ministre est immédiatement suspendu jusqu'à la fin de procès devant la Haute Cour nationale<sup>147</sup>. Lessart est alors emprisonné à Orléans dans l'attente de sa comparution.

**309. L'inconstitutionnalité de l'acte d'accusation.** Le vote de cet acte d'accusation correspond à une véritable usurpation des fonctions diplomatiques du ministre telles qu'elles sont fixées dans la Constitution. Ses conséquences se répercutent sur l'ensemble du pouvoir exécutif, car l'Assemblée législative se permet de « juger la politique extérieure menée par le roi, et donc d'empêcher celui-ci d'agir à sa guise en menaçant de décréter d'accusation le prochain ministre des Affaires étrangères dans l'hypothèse où une politique belliciste ne serait pas clairement mise en œuvre »<sup>148</sup>. Interrogé par la cour, Lessart ne manque pas de souligner que l'accusation est « inconstitutionnelle, & par conséquent nulle »<sup>149</sup>. Il rappelle que la Constitution énonce que la responsabilité des ministres est applicable, soit lorsque le corps

---

<sup>141</sup> Étienne Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau et les deux premières assemblées législatives*, Genève, J.-L. Duval, 1832, p. 378 à 380.

<sup>142</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 50, « Acte d'accusation contre M. Delessart ».

<sup>143</sup> *Ibid.*, vol. 28, p. 31, n° 482, « Décret portant qu'il y a lieu à accusation contre le sieur Delessart, Ministre des Affaires étrangères », 10 mars 1792.

<sup>144</sup> *AP*, t. 39, p. 568, séance du 11 mars 1792.

<sup>145</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>147</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, *op. cit.*, p. 167.

<sup>148</sup> Isabelle Anselme, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>149</sup> *Journal de la Haute-cour Nationale*, *op. cit.*, « Interrogatoire de M. Delessart, du 26 mars 1792 », p. 264.

législatif désapprouve la guerre, soit lorsqu'il jugerait « que les hostilités commencées sont une agression coupable de la part des ministres »<sup>150</sup>. Valdec de Lessart estime que les faits qui lui sont reprochés n'entrent pas dans ce cadre :

« Ce genre d'imputation est de pure opinion ; & quand je me serois trompé, il me suffiroit de prouver que j'étois de bonne foi, pour qu'on ne pût pas m'en faire un crime. Au reste, je suis loin de convenir que je me sois trompé ; j'ai secondé de tous mes efforts le vœu du Roi pour la paix ; j'ai cru que la conservation de la paix étoit parfaitement dans l'esprit de la Constitution ; j'ai cru qu'elle étoit utile à son affermissement ; j'ai cru enfin qu'elle étoit désirable dans la situation particulière où se trouve le royaume<sup>151</sup> [...] »

L'ancien ministre se défend en arguant qu'une partie importante des « communications ne sont pas au nombre de celles exigées par la Constitution »<sup>152</sup>, car elles sont tout simplement antérieures à son ministère. La Constitution en main, il défend la nécessité du secret en matière diplomatique<sup>153</sup> et peut soulever l'absence de fondement juridique de l'accusation. D'autant plus que le concert des puissances, « loin de se consolider est resté suspendu ; et qu'il n'a jamais été qu'éventuel, & qu'il ne s'est jusqu'à présent réalisé par aucun acte formel, ni par aucun lien positif »<sup>154</sup>. Dans le cas de l'office de l'Empereur en date du 5 janvier, que Brissot lui reproche d'avoir dissimulé<sup>155</sup>, Lessart explique avoir obéi à la volonté du roi qui a refusé d'en donner la connaissance à l'Assemblée nationale<sup>156</sup>. Brissot utilise le prétexte de l'indisponibilité des correspondances diplomatiques, pour faire reposer son accusation sur des indices et des « preuves morales »<sup>157</sup>. Toutefois, « la poursuite [ne serait] juridiquement fondée que dans la mesure où la Constitution oblige[rait] le ministre des Affaires étrangères à communiquer ses messages à l'Assemblée, et à suivre ses recommandations dans ses rapports avec les puissances étrangères »<sup>158</sup>. Or, ceci n'apparaît dans aucune disposition de la Constitution. Cette responsabilité particulière du ministre des Affaires étrangères ne correspond qu'à l'ambition de Brissot de créer une « nouvelle justice politique en dehors du Code pénal »<sup>159</sup>.

**310. Le renouvellement de la manœuvre contre Montmorin.** Pour le cas de Montmorin, Gensonné déclare que « parmi les principaux chefs d'accusation qui ont motivé le décret contre

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 266-267.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 267.

<sup>153</sup> Michel Winock, *L'Échec au roi 1791-1792*, Paris, Olivier Orban, 1991, p. 183.

<sup>154</sup> *Journal de la Haute-cour Nationale*, *op. cit.*, p. 270.

<sup>155</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 47, « Acte d'accusation contre M. Delessart », 3°.

<sup>156</sup> *Journal de la Haute-cour Nationale*, *op. cit.*, « Interrogatoire de M. Delessart, du 26 mars 1792 », p. 268.

<sup>157</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, *op. cit.*, p. 151.

<sup>158</sup> Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>159</sup> Jean-Christophe Gaven et Mathieu Soula, « La diffusion des idées pénales par la presse révolutionnaire », *Revue de l'Institut Rhône-Alpin de Sciences criminelles*, *op. cit.*, p. 120.



le sieur Delessart, son successeur et son émule, il n'en est aucun qui ne reçoive à son égard la plus rigoureuse application »<sup>160</sup>. De même que pour Lessart, les députés du parti belliciste réclament une divulgation de la correspondance du ministre. Gensonné explique que « la publicité que ces notes vont recevoir dévoilera bien des mystères et ne sera pas inutile à *l'histoire de la Révolution* »<sup>161</sup>. Et Brissot d'ajouter : « C'est la correspondance du ministre à la main que je prétends prouver son existence, prouver ses forfaits »<sup>162</sup>. L'Assemblée décide donc que les pièces citées par le député seront certifiées par le Comité diplomatique<sup>163</sup>. Bien que la correspondance de l'ancien ministre avec Noailles soit portée à la connaissance de l'Assemblée législative<sup>164</sup>, elle refuse dans un premier temps de décréter une accusation contre Montmorin. Afin de parvenir à le faire inculper, Brissot crée une Commission de douze membres, chargée « de rechercher au bureau des Affaires étrangères les pièces qui pouvaient appuyer ses dires »<sup>165</sup>. Le 22 août 1792, sur une proposition de Lasource, Montmorin est provisoirement mis en état d'arrestation<sup>166</sup>. Le 26 août, le même député présente le rapport de la Commission extraordinaire des Douze, des Comités diplomatique et de surveillance, réunis, sur les trois principaux griefs retenus, à savoir : d'avoir sacrifié les « intérêts de la France à ceux de l'Autriche, en rejetant l'alliance avec la Prusse »<sup>167</sup>, d'avoir dissimulé « la ligue et les préparatifs des puissances étrangères, et de n'avoir pas provoqué en France des préparatifs pour les prévenir »<sup>168</sup>, enfin d'avoir protégé « les desseins et les mouvements des princes rebelles »<sup>169</sup>. Autant de vues qui entrent en contradiction frontale avec la politique déterminée par la majorité belliciste de l'Assemblée législative. Les ministres doivent seulement favoriser les alliances souhaitées par elle et, au contraire, criminaliser toute sorte de connivence avec les puissances étrangères.

## § 2 : Les divergences sur les politiques d'alliance

**311. L'élaboration de la politique étrangère par le Comité diplomatique.** Excédant sa fonction de surveillance des ministres, le Comité diplomatique se transforme en tuteur du

---

<sup>160</sup> AP, t. 44, p. 35, séance du 23 mai 1792, Gensonné.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 37, Brissot.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>164</sup> Voir *Ibid.*, p. 48-49, annexe à la séance du 23 mai 1792.

<sup>165</sup> Suzanne d'Huart, *Brissot, La Gironde au pouvoir*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 167.

<sup>166</sup> AP, t. 48, p. 617, séance du 22 août 1792.

<sup>167</sup> *Ibid.*, t. 49, p. 151, séance du 31 août 1792, 1<sup>o</sup>.

<sup>168</sup> *Ibid.*, 2<sup>o</sup>.

<sup>169</sup> *Ibid.*, 3<sup>o</sup>.

pouvoir exécutif<sup>170</sup>. Certes, le décret du 22 mai 1790 sur le droit de la guerre et de la paix dispose, dans son article 9, qu'il appartient au roi de conclure des traités d'alliance, qui « n'auront d'effet qu'autant qu'ils auront été ratifiés par le corps législatif »<sup>171</sup>. Cependant, immédiatement après le vote de ce décret, Mirabeau propose de renvoyer au Comité diplomatique de la Constituante l'examen des révisions éventuelles du Pacte de famille, tandis que le ministre négociera le renouvellement conformément au rapport du comité<sup>172</sup>. Sous l'Assemblée législative la tendance se confirme. Suivant les dispositions d'un décret du 9 novembre 1791, « l'Assemblée nationale charge son Comité Diplomatique de lui proposer les mesures que le Roi sera prié de prendre [...] à l'égard des Puissances étrangères limitrophes qui souffrent sur leur territoire des rassemblements de Français fugitifs »<sup>173</sup>. Grâce à ce décret, le comité est « désormais chargé de fixer les bases sur lesquelles l'Exécutif doit négocier avec les puissances étrangères »<sup>174</sup>. Le pouvoir législatif est donc prêt à recourir à des moyens inconstitutionnels pour diriger la marche du ministre des Affaires étrangères. Pour cette raison, Lobjoy invite ses homologues, dans son projet de réforme du ministère, à réfléchir sur cette problématique :

« Songez que votre action s'arrête aux extrémités de la France et que les relations du ministre s'étendent à toute l'Europe, à toutes les puissances du monde. Vos pouvoirs finissent sur la ligne où commencent les siens ; or, si vous ne pouvez embrasser la zone immense qu'il est chargé de parcourir, si de tous les points de la sphère qu'il fait mouvoir, il en est une multitude qui peuvent se dérober à la providence des législateurs, jugez donc de quelle importance il est pour vous d'éclairer sa conduite<sup>175</sup>. »

À la recherche de soutiens dans la perspective d'une entrée en guerre contre l'Autriche, les Girondins sollicitent des alliances avec la Grande-Bretagne et la Prusse<sup>176</sup>. Les ministres Montmorin et Lessart ne suivent pourtant pas les recommandations du parti belliciste, et s'évertuent à préserver l'alliance franco-autrichienne (A). Malgré l'ascendant du corps législatif, les ministres semblent s'organiser pour résister à ses exigences. Ainsi se serait formé un comité secret aux Tuileries pour défendre les intérêts de l'Autriche et des émigrés (B).

<sup>170</sup> Virginie Martin, « Le Comité diplomatique », *La Révolution française, op. cit.*, p. 2.

<sup>171</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 2, p. 453, « Décret sur le droit de guerre & de paix », 22 mai 1790. Il s'agit également de l'article III, sect. 1, ch. III, titre III de la Constitution du 3 septembre 1791.

<sup>172</sup> Virginie Martin, « Le Comité diplomatique », *La Révolution française, op. cit.*, p. 10.

<sup>173</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 26, p. 100, n° 125, « Décret relatif aux Emigrans », 9 novembre 1791, art. 14.

<sup>174</sup> Virginie Martin, « Le Comité diplomatique », *La Révolution française, op. cit.*, p. 17.

<sup>175</sup> *AP*, t. 40, p. 64, séance du 17 mars 1792, Lobjoy.

<sup>176</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins, op. cit.*, p. 95. À cette fin, Talleyrand est envoyé comme négociateur à la cour de Londres et Ségur à celle de Berlin. Voir *infra* p. 108-109.

## A) La désobéissance des ministres

**312. Le débat sur le Pacte de famille.** Le jeu des alliances constitue le nœud du problème bien avant la déclaration de guerre. Le premier blâme à l'encontre de Montmorin date du 8 juillet 1790. Alors que les patriotes attendent la rupture du traité d'alliance avec l'Autriche, le ministre souhaite engager la nation contre l'Angleterre aux côtés de l'Espagne et anticipe déjà des mesures militaires<sup>177</sup>. Telle est l'obligation de la France, liée à l'Espagne par le *Pacte de famille*, suite au conflit diplomatique survenu dans la baie de Nootka. Montmorin engagerait la nation dans une guerre jugée inutile<sup>178</sup>. De surcroît, l'Espagne dissimulerait une stratégie – d'une plus grande envergure que la simple affaire de la baie de Nootka – qui servirait les intérêts de l'Autriche et de la Russie. Montmorin est – selon Fréron – « une araignée diplomatique, qui a renoué tous les fils épars de la vaste conspiration qui, comme d'un coup de tonnerre, allait éclater sur la France »<sup>179</sup>. Les ministres plongeraient la France « dans une guerre générale, en faveur de l'Autriche et de la Russie »<sup>180</sup>. Carra prétend même que, par leurs manœuvres combinées, Fleurieu, Montmorin et Duportail tentent d'opérer une contre-révolution<sup>181</sup>, menée avec l'appui de l'Autriche<sup>182</sup>.

**313. La mise en cause de l'alliance avec l'Autriche.** Les ministres feuillants tentent de préserver l'entente franco-autrichienne, instaurée par le traité de 1756, qui marquait alors un véritable renversement des alliances. Dans ce combat politique, Monarchiens et Feuillants défendent ensemble « l'entente avec Vienne »<sup>183</sup>. Au contraire, l'alliance avec la Prusse est « la panacée politique de la Gironde »<sup>184</sup>. Dumouriez<sup>185</sup> explique au Comité diplomatique que le

---

<sup>177</sup> Thierry Lentz, « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental (1789-1815), in Jean-Claude Allain, Françoise Autrand, Lucien Bély, Philippe Contamine, Pierre Guillen, Thierry Lentz, Georges-Henri Souton, Laurent Theis et Maurice Vaïsse (dir.), *Histoire de la diplomatie française*, Paris, Perrin, 2005, p. 413.

<sup>178</sup> *APL*, 8 juillet 1790, Supplément au n° 279, « Nouvelles manœuvres pour nous engager à la guerre », p. 115. « Trois fois déjà M. Montmorin s'est proposé de venir à l'Assemblée nationale pour y lire un beau mémoire du sieur Bourgoin, qui démontre (aux imbécilles) la nécessité d'aller nous égorger avec les Anglois, pour quelques peaux de loutre que les sauvages du pôle boréal ont vendues à ces mêmes Anglois ; et trois fois le ministre des affaires étrangères a retardé sa funeste apparition, parce qu'il a su que les ministériels de l'Assemblée nationale n'étoient pas encore en force. »

<sup>179</sup> Fréron cité par Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, op. cit., p. 101.

<sup>180</sup> *APL*, 28 août 1790, « Réflexions et observations sur le décret du 26 relatif à l'Espagne », p. 330.

<sup>181</sup> *Ibid.*, 10 avril 1791, « Evidance de la manœuvre concertée des ministres », p. 1276.

<sup>182</sup> Notons, toutefois, que tous les contre-révolutionnaires ne sont pas favorables à une entente avec la maison d'Autriche pour parvenir à mettre un terme à la Révolution. Voir Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 155.

<sup>183</sup> Jacqueline Chaumié, *Le réseau d'Antraigues*, op. cit., p. 41.

<sup>184</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 358.

<sup>185</sup> Charles-François du Perier, dit Dumouriez (1739-1823) vient d'être nommé lieutenant général, le 6 février 1792, lorsque Louis XVI lui confie le portefeuille des Affaires étrangères au sein du premier « ministère girondin » (Hervé Robert, « Dumouriez », in *DM*, p. 53). Cependant, Dumouriez s'oppose bientôt aux trois ministres girondins Clavière, Roland et Servan. Il incite le roi à les renvoyer tandis qu'il demeure au Conseil du roi (Arthur

soutien du roi de Prusse dissuaderait Léopold d'attaquer la France<sup>186</sup>. En conséquence, Montmorin est blâmé pour avoir négligé les opportunités d'accord avec la Prusse. Brissot dénonce « ce ministre longtemps nourri des préjugés de la vieille diplomatie »<sup>187</sup>, tandis que Dumouriez tente durant son ministère de fonder la sienne sur les principes de 1789<sup>188</sup>. Genonné, au nom du Comité diplomatique, déclare même le 14 janvier 1792 que l'alliance avec l'Autriche est un crime d'État<sup>189</sup>. L'Autriche, à cette époque-là, met fin à son antagonisme avec la Prusse. Une alliance est scellée entre les deux nations depuis le 25 juillet 1791, en vertu de la Convention de Vienne<sup>190</sup>. Malgré tout, Montmorin écrit à Noailles « que l'alliance de l'Autriche lui tenoit infiniment à cœur ; que la saine majorité de l'assemblée nationale apprécioit les avantages de cette alliance ; QU'IL ÉTOIT SÛR de la majorité, qu'il y comptoit »<sup>191</sup>. Dans le même temps, certains agents diplomatiques tentent pourtant de convaincre le roi Frédéric II « d'abandonner la coalition contre-révolutionnaire »<sup>192</sup>, suivant – en vain – la ligne politique de la Gironde. Les agents diplomatiques du ministre girondin Dumouriez ne pourront pas plus obtenir une alliance avec la Prusse, qui se sent attaquée au même titre que l'Autriche par la déclaration de guerre du 20 avril<sup>193</sup>.

**314. Les tentatives d'imposer aux ministres une alliance avec la Prusse.** Devant l'impossibilité de nouer une alliance avec la Prusse, le Girondin Isnard rejette la faute sur Montmorin, « comme Brissot la rejettera sur Lessart, et la Montagne sur Lebrun et la Gironde »<sup>194</sup>. L'ancien ministre, interrogé le 21 août 1792 par le président de l'Assemblée sur les raisons qui l'ont conduit à repousser « les ouvertures d'alliance qui ont été proposées à la

---

Chuquet, *Dumouriez*, Clermont-Ferrand, Les éditions Maisson, 2009, p. 90). Il échange alors son portefeuille contre celui de la Guerre le 13 juin 1792, mais démissionne seulement deux jours plus tard (Hervé Robert, « Dumouriez », in *DM*, p. 53). C'est à la suite de son passage au ministère que Dumouriez devient célèbre. Vainqueur à Valmy, il prend la tête de l'armée du Nord pour libérer la Belgique puis attaquer la Hollande (Isabelle Henry, *Dumouriez, Général de la Révolution (1739-1823)*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 349). Cependant, sa défaite du 12 mars 1793 à Neerwinden lui vaut d'être mis en cause par les Montagnards (*Ibid.*, p. 387). Se produit alors l'épisode connu sous le nom de « trahison de Dumouriez ». Le général traite avec les Autrichiens puis se dirige vers Paris pour dissoudre la Convention nationale et rétablir la monarchie constitutionnelle. Son armée subissant de nombreuses désertions, l'entreprise de Dumouriez échoue finalement. Il parvient néanmoins à échapper au tribunal révolutionnaire en quittant la France.

<sup>186</sup> Arthur Chuquet, *Dumouriez*, op. cit., p. 69.

<sup>187</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères*, op. cit., p. 128. Voir tout le discours de Brissot : *AP*, t. 36, p. 600 à 611, séance du 29 décembre 1791.

<sup>188</sup> Patricia Chastain Howe, *Foreign Policy and the French Revolution, Charles-François Dumouriez, Pierre LeBrun, and the Belgian Plan, 1789-1793*, New York, Pgrave Macmillan, 2008, p. 64.

<sup>189</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 360.

<sup>190</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 80.

<sup>191</sup> *La Sentinelle*, n° 7.

<sup>192</sup> Thomas E. Kaiser, « La fin du renversement des alliances », *AHRF*, op. cit., p. 82.

<sup>193</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 446.

<sup>194</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 96.

France, l'année dernière, par la Cour de Berlin »<sup>195</sup>, répond que celles-ci n'avaient jamais existé. L'accusation a de quoi surprendre lorsque l'on a connaissance du soutien accordé par Frédéric-Guillaume II aux princes dès 1790<sup>196</sup>. Or, la correspondance connue des députés ne laisse pas le moindre doute aux comités : Demoustier a fait connaître à Montmorin que le sieur Ephraïm, qu'on l'accuse d'avoir fait arrêter, était l'agent de roi de Prusse « chargé des négociations les plus délicates »<sup>197</sup>. Demoustier lui écrivit encore, le 26 janvier 1791 qu'il « est évident que la discussion sur le commerce entre la France et la Prusse n'a été mise en avant que pour amener à des explications sur un rapprochement plus intime entre les deux puissances »<sup>198</sup>. La lettre de Demoustier en date du 4 février est plus explicite encore : « Le roi de Prusse et son ministre, loin d'avoir des vues hostiles contre nous, désireraient, au contraire, que nous fussions tellement unis avec la Prusse, que cette alliance offrit à Sa Majesté prussienne une garantie contre les attaques de l'empereur »<sup>199</sup>. C'est contre l'avis de la partie la plus active de l'Assemblée que le ministre des Affaires étrangères aurait consolidé l'alliance avec l'Autriche. Il aurait ainsi trompé la nation. Brissot prétend même qu'il l'aurait consciemment mise en danger, en qualifiant l'Empereur d'allié sûr. Pourtant, le ministre écrivait dans une lettre datée du 6 septembre 1791 qu'il ne prêtait pas foi aux armements hostiles dont il avait eu connaissance<sup>200</sup>. D'après les éléments de cette correspondance, la Commission des Douze et les Comités diplomatique et de surveillance concluent

« qu'il n'a tenu qu'à Montmorin de faire une alliance avec la Prusse et qu'il l'a obstinément rejetée. A-t-il trahi par ce refus les intérêts de la nation ? A-t-il sacrifié la France à l'Autriche ? Vos comités l'ont pensé ainsi ; ils ont cru que dans le choix entre le parti qu'a pris M. Montmorin et celui qu'il pouvait prendre il y avait plus qu'affaire d'opinion, et que la question de savoir si l'alliance à l'Autriche était ou non avantageuse à la France [...] n'avait tout au plus que tracer une ligne de démarcation entre les hommes de bonne foi et les fourbes, c'est-à-dire les courtisans, entre les Français jaloux de la prospérité de leur patrie et les vils intrigants vendus à l'Autriche, entre les amis de la France et les valets de Marie-Antoinette<sup>201</sup>. »

**315. L'inexécution des ordres donnés par l'Assemblée.** L'Assemblée législative donne à Valdec de Lessart des instructions analogues. Les Girondins ont deux exigences dans la perspective d'une alliance avec la Prusse : le ministre doit dénoncer le traité d'alliance avec l'Autriche de 1756 et faire cesser le concert des puissances suivant la déclaration de Pillnitz.

<sup>195</sup> *AP*, t. 48, p. 605, séance du 21 août 1792, Delacroix.

<sup>196</sup> Thomas Höpel, « L'attitude des rois de Prusse à l'égard des émigrés français durant la Révolution », *AHRF*, n° 323, janvier-mars 2001, p. 23.

<sup>197</sup> *AP*, t. 49, p. 151, séance du 31 août 1792. Montmorin rejette, toutefois, la responsabilité de son arrestation sur le comité des recherches de l'Assemblée constituante. Voir : *AP*, t. 48, p. 605, séance du 21 août 1792.

<sup>198</sup> *Ibid.*, Extrait d'une lettre de Demoustier à Montmorin insérée dans le rapport des comités.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>200</sup> *Ibid.*, t. 44, p. 39, séance du 23 mai 1792, Brissot.

<sup>201</sup> *Ibid.*, t. 49, p. 158, séance du 31 août 1792, Lasource au nom de la Commission des Douze.

L'Assemblée envisage d'ailleurs de faire examiner par le Comité diplomatique le traité de 1756<sup>202</sup>. Or, le ministre des Affaires étrangères n'a aucunement l'intention de dénoncer ce traité<sup>203</sup>. Ce serait contre le vœu des représentants de la nation que Lessart cherche « à convaincre l'empereur qu'il lui convient de maintenir les traités »<sup>204</sup>. Suite à la communication de la « note mesurée qu'il a communiquée au cabinet de Vienne »<sup>205</sup>, les Girondins l'accusent d'être de connivence avec l'empereur austro-hongrois. Brissot parvient à persuader la majorité des députés que la convention de Pillnitz menace très certainement la patrie<sup>206</sup>. La première faute qu'il impute au ministre dans sa très longue harangue est d'avoir dissuadé le roi de sanctionner un projet émis par le Comité diplomatique associé à Lessart lui-même : « L'ennemi le plus cruel de la Révolution n'aurait pu dicter au roi une conduite plus perfide, plus propre à encourager les menaces et les insultes des puissances étrangères »<sup>207</sup>. Lessart serait encore coupable en « ayant demandé, dans sa note du 21 Janvier, d'une manière indigne d'un Ministre de la Nation française, la paix & la continuation de l'alliance avec une Maison qui menaçoit la France ; en ayant, sur cette alliance, fait des aveux contraires à la dignité & aux intérêts de la France »<sup>208</sup>. Il apparaît d'autant plus coupable par sa lenteur pour demander des renseignements sur le concert<sup>209</sup>, si bien que l'Assemblée demeure jusqu'en mars 1792 dans la même incertitude vis-à-vis des intentions de l'Empereur, tandis que les puissances étrangères ont eu amplement « le temps de consolider leur concert, de faire des préparatifs de guerre, fortifier leurs places, faire marcher des troupes »<sup>210</sup>. En raison des agissements contre la Révolution et du traité de Vienne du 25 juillet 1791, il est expliqué, dans un rapport du « ministère girondin » en date du 18 avril 1792, que le traité de 1756 est rompu, de fait, par la maison d'Autriche<sup>211</sup>. Dumouriez déclare à cet égard que « le concert entre les puissances, provoqué par l'empereur Léopold au mois de juillet 1791, confirmé par le roi de Bohême et de Hongrie, d'après la note du prince de Kaunitz du 18 mars 1792, qui est l'ultimatum des négociations, étant dirigé contre la France, est un acte d'hostilité formelle »<sup>212</sup>.

<sup>202</sup> *AP*, t. 39, p. 535, séance du 10 mars 1792.

<sup>203</sup> Thomas E. Kaiser, « La fin du renversement des alliances », *AHRF*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>204</sup> *AP*, t. 39, p. 535.

<sup>205</sup> *Ibid.* « La trahison du ministre ne repose que dans son opposition aux ambitions de la Gironde. »

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 534, séance du 10 mars 1792, Brissot.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 535.

<sup>208</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 48, « Acte d'accusation contre M. Delessart », 7°.

<sup>209</sup> *Ibid.*, 9°.

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> *AP*, t. 42, p. 198, séance du 20 avril 1792, Rapport du Conseil lu à l'Assemblée par Dumouriez.

<sup>212</sup> *Ibid.*

Lessart suit bien les consignes de l'Assemblée au sujet du concert des puissances, « mais ce point est si froidement, si lâchement discuté, on y oublie tellement et la dignité et les convenances politiques, qu'il ne peut remplir vos intentions »<sup>213</sup>. Selon les Girondins, toutes les démarches de Lessart pour maintenir la paix peuvent être interprétées par la cour de Vienne comme de la couardise, le ministre dévoilant une nation terrorisée par la perspective d'un affrontement. Brissot exige dès le 13 janvier que l'on force l'Empereur à rompre la ligue<sup>214</sup> et blâme Lessart de ne pas avoir, « dans la note confidentielle du 21 Janvier 1792, enjoint à l'Ambassadeur de France à Vienne, de remontrer à l'Empereur combien ce concert étoit contraire à la souveraineté & à la sûreté de la France, & d'en demander formellement la rupture »<sup>215</sup>. Le ministre des Affaires étrangères est de cette manière accusé d'avoir « basement »<sup>216</sup> demandé la paix. Cette seule incrimination suffit à deviner le contenu politique de l'accusation et son manque de fondement juridique. Dumouriez, son successeur, écrit à Noailles que la disgrâce de Lessart est le résultat de la « foiblesse de sa négociation »<sup>217</sup>. La dépêche qui presse l'Empereur de se prononcer avant le 1<sup>er</sup> mars sur le maintien ou la dissolution du concert n'est pas « l'ultimatum souhaité »<sup>218</sup>. Le ton courtois de Lessart envers la cour de Vienne est assimilé à une félonie<sup>219</sup>. En réaction, l'Assemblée adopte le 25 janvier un décret qui invite le roi à interroger l'Empereur sur ses intentions<sup>220</sup>. Suivant cette sommation<sup>221</sup>, le roi devra déclarer à Léopold II, que « son silence, ainsi que toute réponse évasive ou dilatoire, seront regardés comme une déclaration de guerre »<sup>222</sup>. Lessart communique à l'Assemblée, le 1<sup>er</sup> mars, la note écrite à l'Autriche et la réponse de Kaunitz « qui rappelle les intentions pacifiques de l'Autriche, ajoutant que c'est la France qui est en armes et accule les autres nations à la guerre »<sup>223</sup>. L'acte d'accusation du 14 mars n'en retient pas moins sa culpabilité pour ne pas avoir « pressé la Cour de Vienne, dans l'intervalle du 1<sup>er</sup>

---

<sup>213</sup> *Ibid.*, t. 39, p. 535, Brissot.

<sup>214</sup> *Ibid.*, t. 37, p. 464, séance du 17 janvier 1792, Brissot.

<sup>215</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 28, p. 47-48, « Acte d'accusation contre M. Delessart », 4°.

<sup>216</sup> *AP*, t. 39, p. 535, Brissot.

<sup>217</sup> AN, F/7/4688, Plaque 3, Correspondance de Dumouriez, « Lettre à Noailles en date du 18 mars 1792 », p. 1.

<sup>218</sup> Franck Attar, *Aux armes citoyens !*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>219</sup> Bernardine Melchior-Bonnet, *Les Girondins*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>220</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 27, p. 107 à 109, n° 338, « Décret concernant la déclaration à faire à l'Empereur », 25 janvier 1792.

<sup>221</sup> Suzanne d'Huart, *Brissot*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>222</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 27, p. 108, n° 338, « Décret concernant la déclaration à faire à l'Empereur », 25 janvier 1792, art. 3.

<sup>223</sup> Jacques de Saint-Victor, « Lessart » in *DMAE*, p. 209

Novembre au 21 Janvier, de renoncer à la partie de ces traités & de ce concert, qui blessaient la sûreté et la souveraineté de la France »<sup>224</sup>.

**316. Une vengeance contre les anciens ministres.** L'arrivée des Girondins au Conseil des ministres ne coïncide pourtant pas avec l'arrêt des dénonciations à l'encontre des partisans d'une alliance avec l'Autriche. Après la déclaration de guerre en date du 20 avril 1792, le service des intérêts des Habsbourg et de la contre-révolution devient plus que jamais un crime de trahison. Le comité autrichien, dénoncé depuis longtemps par la presse girondine, sert d'exutoire contre les anciens ministres.

## **B) Les crimes du comité autrichien**

**317. Les origines du comité secret.** Le fantasme du comité autrichien trouve sa source dans le traité d'alliance de 1756<sup>225</sup>, ainsi que dans l'union du dauphin et de Marie-Antoinette<sup>226</sup>. Sous l'égide de Breteuil et du marquis de Bombelles, le comité aurait défendu, avant même l'éclatement de la Révolution, la politique d'alliance avec la maison d'Autriche, malgré les critiques d'une grande partie de la Cour. Dès 1789, se diffuse une rumeur selon laquelle ce comité élabore un complot aristocratique. Les journalistes s'emparent du mythe. Parmi eux, Jean-Louis Carra en fait le leitmotiv de ses articles en 1791 et 1792<sup>227</sup>. Jean-Baptiste Louvet, rédacteur de *La Sentinelle*<sup>228</sup>, journal créé, financé et diffusé à l'initiative du ministre de l'Intérieur Roland<sup>229</sup>, rappelle chaque jour à ses lecteurs l'existence de la conspiration. Louvet se réfère notamment aux propos de Montmorin suivant lequel « *les meilleurs esprits de*

<sup>224</sup> Coll. Baudouin, vol. 28, p. 47, « Acte d'accusation contre M. Delessart », 2°.

<sup>225</sup> Thomas E. Kaiser, « Entre les mots et les choses : le fantôme du “comité autrichien” », in Annie Duprat (dir.), *Révolutions et mythes identitaires, Mots, violences, mémoire*, Paris, Nouveau monde éditions, 2009, p. 34.

<sup>226</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 155.

<sup>227</sup> Stefan Lemny et Jérémy Maloir, « La pratique dénonciatrice dans la presse révolutionnaire : L'exemple de Jean-Louis Carra », in Philippe Bourdin et Jean-Claude Caron (dir.), *L'homme politique et la presse, de Camille Desmoulins à Émile de Girardin*, Clermont-Ferrand, PUBP, coll. « Histoires croisées », 2018, p. 55 à 72.

<sup>228</sup> Claude Perroud, « Roland et la presse subventionnée », *La Révolution française*, t. 62, janvier-juin 1912, p. 206 à 213, 315-332 (suite), 396-419 (suite et fin).

<sup>229</sup> Jean-Marie Roland de La Platière (1734-1793) est l'un des plus célèbres ministres de l'époque révolutionnaire. Inspecteur des manufactures depuis 1755, Roland consacre une grande partie de ses occupations à de nombreuses publications (Edith Bernardin, *Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur*, op. cit., p. 4). Sous la Révolution française, il devient un des leaders du groupe des Brissotins, parfois appelés Rolandins ou Rolandistes, notamment grâce à son épouse, Manon Roland, leur égérie. Il devient ministre de l'Intérieur, une première fois entre le 24 mars et le 13 juin 1792, puis une seconde fois entre le 10 août 1792 et le 23 janvier 1793. Sujet à de très nombreuses attaques et à la trahison de Nicolas Pache, il remet sa démission (Bernardine Melchior-Bonnet, *Les Girondins*, op. cit., p. 215-216). Faisant parti des Girondins proscrits lors des journées des 31 mai-2 juin 1793, il se suicide le 30 novembre suivant après avoir appris la mort de sa femme. Sur Roland, voir notamment André Conquet, *Jean-Marie Roland de La Platière, 1734-1793*, Académie de Dijon, André Conquet, 1976, BnF L 2.8-A, 4-LN27-74838 ; Catherin Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit. ; Catherine Kawa, « Roland de La Platière », in *DM*, p. 82.



*l'assemblée nationale* SE SONT RÉUNIS ET SE CONCERTENT AVEC LES VÉRITABLES SERVITEURS DU ROI, *pour soutenir la monarchie et rendre à sa majesté le pouvoir et l'autorité* »<sup>230</sup>. Jamais réellement prouvée, l'existence du conseil secret des Tuileries est désormais universellement connue. Les Girondins instrumentalisent l'affaire contre les anciens ministres feuillants et monarchiens. Les initiatives prétendument antipatriotiques de ces derniers forment une présomption de coordination de leurs actions. Carra prend soin de distinguer parmi les ministres ceux qui sont à la solde de l'Autriche : Lessart, Bertrand de Molleville, Duport-Dutertre<sup>231</sup>, Montmorin. Marat ajoute le nom de Duranthon, lequel feindrait de demander les preuves de l'existence du comité<sup>232</sup>. Dans un article du 24 avril 1792, Carra dévoile le grand projet de remaniement ministériel concocté par le comité des Tuileries :

« 1°. D'écrire à l'Assemblée nationale qu'il renvoie tous les ministres actuels, et qu'il choisit pour les remplacer et satisfaire tout le monde, d'une part, Robespierre, Danton, C..., et de l'autre part Narbonne, Necker et d'Estaing.

« Et 2°. de s'évader aussi-tôt après avoir fait cette belle opération et avoir mis le ministère projeté en opposition avec lui-même, par la discordance des choix et la division entre les jacobins du parti ministériel actuel et ceux du parti des trois ministres projetés ; de sorte que tout étant dans l'anarchie, et par la composition aussi bizarre d'un nouveau ministère, et par la fuite du chef du pouvoir exécutif, et par la division semée de tous côtés, on espéreroit opérer enfin une guerre civile générale et faire triompher les armées du roi de Hongrie, en attirant auprès du roi fugitif une grande partie de l'armée française et des épauletiers de la garde nationale parisienne. »<sup>233</sup>

L'information est relayée le 26 du même mois par Brissot. *Le Patriote français* n'oublie pas d'accuser ce comité fauteur de division et de guerre civile, dont toutes les actions mènent à « anéantir les sociétés patriotiques, diffamer les meilleurs citoyens, élever des soupçons sur les députés les plus purs, et amener ainsi la dissolution de l'assemblée nationale elle-même »<sup>234</sup>. En quelque sorte, le comité autrichien chercherait à se substituer au gouvernement en place. Débarrassé de l'Assemblée, le comité pourrait librement choisir de s'allier avec l'Autriche conformément aux vœux de Marie-Antoinette et Louis XVI. En vertu de ce rôle diplomatique, il serait certainement appelé à devenir un organe du gouvernement. L'activité supposée des membres du comité autrichien est alors susceptible d'être sanctionnée par les dispositions du

<sup>230</sup> *La Sentinelle*, n° 7.

<sup>231</sup> *APL*, 8 mars 1792, « Observations très-importantes sur la division des ministres », p. 303. « Bertrand et Lessart sont du parti de la reine, c'est-à-dire les vils esclaves et les bas instrumens de la maison d'Autriche ; toutes leurs perfidies sous ce rapport, envers la nation, et leurs impostures sont connues. » Duport est également « mené en lesse » par le parti autrichien.

<sup>232</sup> *L'Ami du Peuple*, n° 662, vendredi 1<sup>er</sup> juin 1792.

<sup>233</sup> *APL*, 24 avril 1792, « Gentil projet du comité autrichien ou ministère secret des Tuileries », p. 511-512.

<sup>234</sup> *Le Patriote français*, n° 990, 26 avril 1792, t. 6, p. 464.

Code pénal relatives aux crimes commis contre la sûreté extérieure de l'État, contre sa sûreté intérieure ou contre la Constitution.

**318. Les plaintes pour calomnies.** La véritable bataille du comité autrichien s'engage au mois de mai 1792, à l'initiative de Molleville et Montmorin<sup>235</sup>. Après les premières défaites des armées françaises, ces derniers sont accusés d'être responsables des échecs de Mons et Tournai en tant que principaux membres du comité autrichien<sup>236</sup>. Les anciens ministres peuvent craindre que leur soient imputés les crimes – prévus par le Code pénal – « d'avoir pratiqué des machinations ou entretenu des intelligences avec les Puissances étrangères, ou avec leurs agens, pour les engager à commettre des hostilités, ou pour leur indiquer les moyens d'entreprendre la guerre contre la France »<sup>237</sup>, ou bien d'avoir entretenu des relations avec l'ennemi « tendantes, soit à faciliter leur entrée dans les dépendances de l'Empire François, soit à leur livrer des villes, forteresses, ports, vaisseaux, magasins ou arsenaux [...] soit à favoriser d'une manière quelconque le progrès de leurs armes sur le territoire français »<sup>238</sup>. Préoccupé par les conséquences de telles incriminations (passibles de la peine de mort), Bertrand de Molleville notifie à Montmorin, le 14 mai, sa décision de faire poursuivre le journaliste par le juge de paix de la section d'Henri IV<sup>239</sup>. Le débat s'installe à l'Assemblée et prend une dimension considérable lorsque les plaignants mettent en cause trois députés membres du Comité de surveillance : Chabot, Basire et Merlin. Ces derniers ont annoncé à Carra que se trouvent au sein du Comité des preuves de l'existence du comité autrichien. Dès lors, « cette adhésion juridique, donnée par les sieurs Chabot, Bazire et Merlin »<sup>240</sup>, amène les anciens ministres à renouveler leur plainte. Duranthon annonce, le 20 mai, que le roi a pris « la résolution de dénoncer aux tribunaux les calomnies qui se répandent depuis quelques jours avec une licence qui n'a plus de frein »<sup>241</sup>. Louis XVI prétend craindre que la diffusion de la rumeur au sein du

---

<sup>235</sup> Voir notre contribution : « Procédure extraordinaire et immunités parlementaires sous la Révolution française : L'exemple de l'instruction du juge Larivière sur le comité autrichien », pour le colloque *Procédure ordinaire, procédure extraordinaire*, des 23 et 24 juin 2017 à l'université Paris II Panthéon-Assas, actes à paraître.

<sup>236</sup> Stefan Lemny, *Jean-Louis Carra (1742-1793), Parcours d'un révolutionnaire*, Paris, Montréal (Québec), L'Harmattan, 2000, p. 233.

<sup>237</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 19, p. 585, « Décret concernant le code pénal », 25 septembre 1791, partie II, titre I<sup>er</sup>, sect. I<sup>re</sup>, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>238</sup> *Ibid.*, art. 4, p. 586.

<sup>239</sup> « Lettre de Bertrand à Montmorin, le 14 mai 1792 », in *Correspondance de MM. de Montmorin et de Bertrand, Ministres d'État Sur le Comité Autrichien, Dénonciations et plaintes rendues par ces deux Ministres contre le S<sup>t</sup> Carra*, 1792, BnF, MFICHE 8-LB39-5921.

<sup>240</sup> « A M. le juge de paix de la section d'Henri IV », *Suite de la procédure sur le comité autrichien. Requête en addition de plainte, contre MM. Chabot, Bazire et Merlin, députés à l'Assemblée Nationale*, BnF, MICHE LB39-10581, p. 3.

<sup>241</sup> *AP*, t. 43, p. 604, séance du 20 mai 1792, Duranthon.

corps législatif désorganise l'armée et l'État « en propageant les défiances et en provoquant la désobéissance aux lois et la résistance aux autorités constituées »<sup>242</sup>.

**319. L'instruction à charge du Comité de surveillance.** Institué par un décret du 25 novembre 1791, le Comité de surveillance possède dans ses attributions la faculté de présenter un « projet de décret sur les mesures définitives à prendre contre la conjuration des ennemis de la Patrie »<sup>243</sup>. Selon les mots de Basire, le Comité est « chargé de recueillir toutes les pièces qui ont rapport aux faits qui pourraient troubler la tranquillité publique »<sup>244</sup>, afin d'éclairer l'Assemblée sur les conspirations existantes. Si l'on croit le témoignage des trois députés, « il existe au Comité de surveillance des renseignements, notes et documents, qui peuvent mettre sur la voie de vérifier l'existence de ce comité autrichien »<sup>245</sup>. Cependant, l'Assemblée nationale refuse de contraindre le Comité de surveillance à présenter les preuves dont il prétend disposer sous prétexte de préserver la sûreté de l'État<sup>246</sup>. Le député feuillant Dehaussy-Robecourt juge que cette attitude prouve suffisamment l'inexistence des preuves qu'il prétend détenir<sup>247</sup>. Pour autant, les Girondins persistent dans leurs accusations. Gensonné demande dès le 23 mai la mise en accusation de Bertrand de Molleville et de Montmorin. Selon le député girondin, l'ancien ministre des Affaires étrangères aurait continuellement « trahi la nation, sacrifié ses intérêts à ceux de la maison d'Autriche, favorisé les préparatifs des princes rebelles, caché à la nation le concert des puissances dont elle était menacée, et cherché à lui inspirer la plus dangereuse sécurité »<sup>248</sup>. Bertrand de Molleville répond en observant que le rapport de Brissot « est uniquement fondé sur de vaines probabilités, sur les conjonctures les plus hasardées, sur les raisonnements les moins concluants ; il n'énonce d'ailleurs aucune preuve, aucun indice »<sup>249</sup>.

Invité par l'Assemblée nationale à rendre un rapport sur la réalité du comité autrichien, le Comité de surveillance présente le résultat de ses recherches le 4 juin 1792. Selon le rapport présenté par Chabot, c'est au sein de ce comité autrichien que « se trament toutes conspirations,

---

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 26, p. 141, n° 168, « Décret portant établissement d'un Comité de surveillance », 25 novembre 1791.

<sup>244</sup> *AP*, t. 35, p. 361, séance du 25 novembre 1791, Basire.

<sup>245</sup> *Ibid.*, t. 43, p. 539, séance du 18 mai 1792.

<sup>246</sup> *Ibid.*, p. 541, Guadet.

<sup>247</sup> *Ibid.*, t. 43, p. 605, séance du 20 mai 1792.

<sup>248</sup> *Ibid.*, t. 44, p. 35, séance du 23 mai 1792, Gensonné.

<sup>249</sup> *Ibid.*, t. 44, p. 484, séance du 2 juin 1792, Bertrand de Molleville. Il conclut « que lorsqu'il s'agit d'établir un fait, des millions de phrases, fussent-elles éloquentes, ne forment pas un commencement de preuve ».

et d'où partent tous les courriers pour l'Autriche »<sup>250</sup>. Le comité secret projetterait ainsi d'enlever le roi et de dissoudre l'Assemblée nationale<sup>251</sup>. Malgré l'assurance du rapporteur, les preuves semblent inexistantes et le dossier monté de toutes pièces. Le Comité de surveillance utilise des indices extravagants, tels que le témoignage d'un quidam qui aurait entendu des aristocrates évoquer le projet des princes d'enlever le roi, de gré ou de force, et, en cas d'échec, de le poignarder ou de l'empoisonner, pour en rejeter « l'odieux sur les Jacobins et l'Assemblée nationale »<sup>252</sup>. Autre indice peu probant : un garde en faction aurait vu deux cents chevaliers entrer aux Tuileries en une heure seulement<sup>253</sup>. Aussi, la seule existence des émigrés et des prêtres réfractaires prouverait qu'il y a bien « un complot général, afin de faire désirer au peuple un changement dans la représentation, changement qui aurait amené les deux Chambres »<sup>254</sup>. En résumé, l'ensemble des éléments mentionnés par Chabot ne sont que des ouï-dire et des témoignages dont la véracité est invérifiable. Selon le rapport, un domestique nommé Larue aurait d'ailleurs rassuré Montmorin en l'informant « qu'on avait fait brûler toutes les lettres venant de l'étranger, dans la crainte des scellés »<sup>255</sup>. Les Girondins, à l'instar de Servan, ministre de la guerre, saluent la « vigilance civique »<sup>256</sup> du Comité. La réaction des Feuillants est évidemment bien différente. Boullanger et plusieurs autres députés rétorquent que ce n'est pas un rapport comme l'avait demandé l'Assemblée au Comité de surveillance mais une simple dénonciation<sup>257</sup>. Malgré tout, Chabot présente un projet de décret qui prévoit le renvoi « aux trois comités réunis des Douze, diplomatique et de surveillance les pièces énoncées par M. Chabot, pour être fait un rapport sur les personnes qui doivent être mises en état d'accusation ou renvoyées devant les tribunaux »<sup>258</sup>. Dumolard, membre feuillant du Comité de surveillance déclare pourtant n'avoir jamais eu connaissance du rapport de Chabot, sous prétexte que les pièces lui appartiennent personnellement<sup>259</sup>. Fressenel, autre membre du Comité de surveillance, appuie les propos de Dumolard et explique avoir reçu la même réponse lorsqu'il voulut prendre connaissance des pièces<sup>260</sup>. Deux autres députés, Danthon et Champion, déclarent avoir été dans une situation similaire<sup>261</sup>. Pour Daverhoult, en vertu du caractère

---

<sup>250</sup> *AP*, t. 44, p. 554, séance du 4 juin 1792, Chabot.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 546.

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 548.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 560.

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 554.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 550, Servan.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 562, Boullanger.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 563.

<sup>259</sup> *Ibid.*, Dumolard.

<sup>260</sup> *Ibid.*, Fressenel.

<sup>261</sup> *Ibid.*

calomnieux du rapport de Chabot, « le comité de surveillance s'est manifestement écarté du but pour lequel il a été institué »<sup>262</sup>. Le député demande même l'arrestation de Chabot. Afin de reprendre le contrôle, les Girondins, par la voix de Vergniaud, demandent que « toutes les dénonciations soient renvoyées au comité de surveillance, des Douze et diplomatique réunis »<sup>263</sup>. Cette résolution est adoptée par l'Assemblée législative<sup>264</sup>, tandis que Brissot parvient, non sans difficulté, à trouver des documents compromettant pour Montmorin<sup>265</sup>. Les Girondins réclament alors un décret d'accusation contre Montmorin, chef de la conspiration, et une enquête sur Bertrand de Molleville<sup>266</sup>.

**320. Les décrets d'accusation contre les anciens ministres.** Les affrontements du 10 août 1792 encouragent les députés à reprendre la traque des membres du comité autrichien<sup>267</sup>. Le 15 août 1792, de nouveaux papiers concernant le comité autrichien sont présentés à l'Assemblée. Une première pièce correspond à un « Projet du comité des ministres, concerté avec MM. Alexandre Lameth et Barnave, daté du 11 novembre 1791 »<sup>268</sup>. Ensuite, une note et des lettres adressées à Montmorin, trouvées dans ce que l'on suppose être son appartement des Tuileries, sont révélées par Gohier<sup>269</sup>. Elles concernent les événements du 10 août 1792. L'Assemblée décrète alors « qu'il y a lieu à accusation contre MM. Duportail, Duport-Dutertre, Bertrand, Montmorin et Tarbé »<sup>270</sup>. Comme elle y est autorisée<sup>271</sup>, l'Assemblée renvoie les anciens ministres devant la Haute Cour nationale. En vertu de l'article 23, chapitre V, titre III, de la Constitution de 1791, cette juridiction connaît « des délits des ministres & agens principaux du pouvoir exécutif, & des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'Etat, lorsque le Corps législatif aura rendu un décret d'accusation »<sup>272</sup>. Grâce à ses décrets d'accusation, même s'il n'a pas le pouvoir de rendre un jugement comme la Chambre des Lords en Angleterre, « le Corps législatif agit d'après la Constitution comme accusateur public et exerce un pouvoir judiciaire »<sup>273</sup>. À l'instar de la Chambre des Communes, l'Assemblée législative mène l'enquête grâce à des « pouvoirs assez larges (interroger des témoins, interroger l'accusé lui-même et entendre sa

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, p. 564, Daverhoul.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 563, Vergniaud.

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 564.

<sup>265</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 213.

<sup>266</sup> *Ibid.*, 212.

<sup>267</sup> Frédéric Bluche, *Septembre 1792, Logiques d'un massacre*, Paris, Robert Laffont, coll. « Les hommes et l'histoire », 1986, p. 25.

<sup>268</sup> *AP*, t. 48, p. 183, séance du 15 août 1792.

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> *Ibid.*

<sup>271</sup> Pour rappel, voir Jean-Christophe Gaven, *Le crime de lèse-nation*, op. cit., p. 357.

<sup>272</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. V, art. 23.

<sup>273</sup> Isabelle Anselme, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution*, op. cit., p. 147.

défense, examiner des pièces) »<sup>274</sup>. Elle charge un huissier, accompagné de quatre gendarmes, de se rendre au domicile de Montmorin pour l'amener à la barre et pour apposer des scellés sur les papiers et effets de l'ancien ministre<sup>275</sup>. Le 21, elle ordonne par un autre décret que la gendarmerie nationale procède à l'arrestation de Montmorin et Dejoly<sup>276</sup> (ministre de la justice du 4 juillet au 10 août), lesquels ne se sont pas présentés à la tribune pour répondre aux inculpations qui pèsent sur eux<sup>277</sup>. Le soir même, Montmorin est découvert, incessamment amené au Comité de surveillance<sup>278</sup> et traduit à la barre de l'Assemblée pour répondre à un interrogatoire mené par le Président de la séance, le jacobin Delacroix<sup>279</sup>. Les questions et les réponses, aussi lapidaires les unes que les autres, s'enchaînent. Comme c'est le cas pour la procédure de haute trahison suivie jusqu'au début du XVIII<sup>e</sup> siècle en Angleterre, l'Assemblée mène l'instruction à défaut d'engager une véritable responsabilité politique du ministre<sup>280</sup>. Montmorin dément la majorité des faits qui lui sont personnellement reprochés, comme celui d'avoir financé des journaux contre-révolutionnaires qui accablent les députés<sup>281</sup>. Masuyer intervient pour à son tour poser une question sur le rôle joué au conseil par les députés Barnave et Alexandre Lameth<sup>282</sup>. Montmorin reconnaît alors que des réunions officieuses se sont tenues entre les ministres et les députés feuillants :

« Jusqu'au moment de l'acceptation de la Constitution par le roi, tous les ministres se rassemblaient chez le garde des sceaux. La proximité du lieu y attirait un très grand nombre de députés ; des comités mêmes tout entiers s'y trouvaient ; MM. Alexandre Lameth et Barnave s'y rendaient, et il n'y avait rien de plus particulier pour eux que pour les autres. Cet état de choses dura jusqu'à l'acceptation de la Constitution ; depuis, tout rentra dans l'ordre ordinaire. Le conseil se tint chez le roi ; les ministres ne se rassemblèrent plus chez le garde des sceaux, et j'ignore absolument ce qui a pu se passer depuis dans le conseil<sup>283</sup>. »

<sup>274</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 260.

<sup>275</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 220, n° 1447, « Décret pour amener le sieur Montmorin à la Barre de l'Assemblée », 16 août 1792. Voir aussi le dossier de police de Montmorin, AN, F<sup>7</sup>/4774/50, dossier 4, pièce 555.

<sup>276</sup> Hector Dejoly (1756-1837) est avocat auprès du présidial de Montpellier à partir de 1778 (AN, F/7/4666, pièce 51, mémoire justificatif, p. 1). Sous la Révolution française, il devient ministre de la Justice au sein du « deuxième ministère feuillant » à partir du 4 juillet 1792, grâce aux recommandations de son prédécesseur Duranthon (*Ibid.*, p. 17). Il est le seul membre du cabinet à rester en fonction dans le ministère suivant jusqu'au 10 août 1792 (Catherine Kawa, « Dejoly », in *DM*, p. 51). Décrété d'accusation par l'Assemblée législative, il échappe toutefois à la Terreur (*Ibid.*). Voir aussi ses mémoires : Étienne-Louis-Hector Dejoly, *Mémoires publiés par Godechot*, *AHRF*, t. 18, 1946, p. 289 à 382.

<sup>277</sup> *AP*, t. 48, p. 556, séance du 21 août 1792.

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 602.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 604.

<sup>280</sup> Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 254-255.

<sup>281</sup> Voir l'accusation de Chabot, *AP*, t. 44, p. 545.

<sup>282</sup> AN, F7/4774/50, dossier 4, pièce 546.

<sup>283</sup> *AP*, t. 48, p. 606, Montmorin.

L'Assemblée adopte le 29 août un nouvel acte d'accusation contre Duportail, Duport, Tarbé, Bertrand de Molleville, Barnave et Alexandre Lameth<sup>284</sup>. Les six suspects sont appelés à comparaître devant la Haute Cour nationale d'Orléans, « comme prévenus d'avoir conspiré contre la Constitution, la sûreté générale de l'Etat, la liberté & la souveraineté de la Nation Française »<sup>285</sup>. Enfin, le 31 août, sans discussion supplémentaire, l'Assemblée législative décrète la mise en accusation de Montmorin<sup>286</sup>. L'ancien ministre est emprisonné à l'Abbaye lorsque se déroulent les massacres de septembre 1792. Un texte révèle que l'ancien ministre aurait été frappé à plusieurs reprises, puis empalé vivant. Le peuple l'aurait ensuite amené jusque devant l'Assemblée pour présenter son corps à la barre<sup>287</sup>.

**321. L'effacement du ministre des Affaires étrangères.** L'Assemblée nationale et le Comité diplomatique contrôlent désormais l'essentiel de l'activité diplomatique. Certes, en vertu de la Constitution, le corps législatif ne détient pas l'initiative en matière diplomatique et militaire<sup>288</sup>, mais la « marche du gouvernement »<sup>289</sup> dépend dorénavant des ambitions politiques des Girondins. Gouverneur Morris comprend alors que la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères « exposée au vent que le parti de la guerre comm[en]ce à faire souffler sur l'Assemblée – se rétract[e] comme peau de chagrin »<sup>290</sup>. Tel est le sort des fonctions ministérielles qui touchent directement aux domaines régaliens, donc au gouvernement.

## SECTION II : LE CONTRÔLE DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES ET EXÉCUTIVES

**322. La marche vers la guerre.** Les Girondins s'efforcent de conquérir les places ministérielles pour imposer à Louis XVI l'entrée en guerre contre l'Autriche. Après l'éviction des ministres des Affaires étrangères pacifistes, la marche vers la guerre s'accélère avec le décès de Léopold I<sup>er</sup>, survenu le 1<sup>er</sup> mars, et l'accession de son fils François II au titre de roi de Bohême et de Hongrie. Ce dernier, avec les conseils de Kaunitz, adopte une attitude plus martiale que son prédécesseur<sup>291</sup>. Dumouriez, nouveau ministre des Affaires étrangères, déclare

<sup>284</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 486-487, n° 1633, « Acte d'accusation contre les sieurs Duportail, Ex-Ministre de la Guerre ; Duport, Ex-Ministre de la Justice ; Tarbé, Ex-Ministre des Contributions publiques ; Bertrand, Ex-Ministre de la Marine, & Barnave, & Alexandre Lameth, Députés à l'Assemblée constituante », 29 août 1792.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 487.

<sup>286</sup> *Ibid.*, vol. 31, p. 535, n° 1675, « Décret d'accusation contre Montmorin », 31 août 1792.

<sup>287</sup> Jean-Christien-Ferdinand Hœfer, *Nouvelle biographie générale*, op. cit., t. 37, p. 368.

<sup>288</sup> Michel Troper, *La théorie du droit, le droit, l'État*, op. cit., p. 136.

<sup>289</sup> Isabelle Anselme, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution*, op. cit., p. 169.

<sup>290</sup> Frank Attar, *Aux armes citoyens !*, op. cit., p. 118.

<sup>291</sup> Voir notamment André Fugier, *Histoire des relations internationales*, op. cit., p. 42.

que l'héritier de l'Empire mène « une ligue qui tend au renversement de notre Constitution »<sup>292</sup>. Cependant, pour constituer ce nouveau ministère, les Girondins ont dû imputer des griefs à chacun des membres du premier cabinet feuillant. Forts de leur réussite, ils utilisent encore la même stratégie à l'encontre des ministères suivants. Le prétexte de la surveillance et de la dénonciation des ministres demeure le même : leur mauvaise administration et leur inertie mettent la patrie en danger. Dans ce contexte, les ministres de la Marine et de la Guerre sont discrédités par les défaillances de leur administration, ou *a fortiori*, comme dans le cas de Molleville, par une activité manifestement contre-révolutionnaire (§ 1). Les membres des ministères feuillants sont ensuite déconsidérés en raison de la passivité de leur action face aux nombreux troubles à l'ordre public et aux premières déroutes militaires de la nation (§ 2).

## **§ 1 : Dénoncer les irrégularités de l'administration ministérielle**

**323.** L'instauration des comités permanents assure à l'Assemblée législative une mainmise sur toute l'administration<sup>293</sup>. Sous prétexte que la patrie est en danger, la surveillance de l'Assemblée s'accroît tout particulièrement pour l'administration de la Marine et de la Guerre. Les négligences des ministres pacifistes posent réellement problème dans l'optique d'une entrée en guerre. L'exemple de Bertrand de Molleville est le plus caractéristique. L'Assemblée s'évertue à évincer un ministre qui, par ses mensonges, dissimule le véritable état de la marine de guerre (A). L'administration de l'armée de terre par les ministres de la Guerre successifs connaît aussi quelques défaillances. La guerre approchant, les moyens matériels à la disposition de la nation sont encore insuffisants (B).

### **A) Démasquer une politique contre-révolutionnaire**

**324. La mise en cause de Bertrand de Molleville.** Suites aux accusations portées par les municipalités de Brest et Rochefort contre Bertrand de Molleville, le Comité de marine se charge d'étudier sa responsabilité dans l'émigration des officiers aristocrates. Le Comité de marine établit deux rapports d'accusation : le premier lors de la séance du 29 décembre 1791 et le second le 13 janvier 1792. Le 2 janvier 1792, Bertrand de Molleville présente un justificatif complet répondant, point par point, aux différents chefs d'inculpation dressés contre lui par la municipalité de Brest<sup>294</sup>. Parmi les nombreux faits imputés au ministre, l'essentiel de

---

<sup>292</sup> AN, F/7/4688, Plaquette 3, Correspondance de Dumouriez, « Rapport pour le Conseil du 18 avril 1792 », p. 66.

<sup>293</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 458.

<sup>294</sup> Par leur pétition, les citoyens de Rochefort sollicitent la réalisation de la nouvelle organisation de la Marine. La première pétition des citoyens de Brest dénonce « des rappels d'appointements accordés à deux officiers



l'accusation porte sur les progrès de l'émigration des officiers de marine. Alors que le corps de la marine connaît une très forte émigration<sup>295</sup>, le ministre est accusé d'avoir facilité les désertions en accordant des congés aux officiers qui aspiraient manifestement à quitter la France. Certes, ces octrois de congés sont réalisés en toute légalité, mais les intentions de Molleville semblent contraire à l'intérêt national<sup>296</sup>. Le ministre de la Marine se défend de toute collusion avec une quelconque entreprise contre-révolutionnaire, même lorsque, le 5 décembre 1791, il se trouve forcé de reconnaître la fuite de certains officiers, il se décharge de toute responsabilité. Il se targue même d'essayer d'endiguer l'émigration, présentant en modèle les officiers continuant à remplir leur devoir dans les ports<sup>297</sup>. Pourtant, le motif principal de la plainte fait référence à une déclaration dans laquelle le ministre a affirmé qu'aucun officier de marine n'a quitté son poste. Il s'attire les plus vifs reproches pour avoir écrit cette phrase :

« Le message dont nous étions chargés, avait uniquement pour objet d'instruire l'Assemblée des mesures que le roi avait prises relativement aux émigrés ; mais j'ai si peu donné à entendre qu'aucune de ces mesures fût relative à mon département, que si j'avais été dans le cas de m'expliquer à cet égard, je me serais fait un devoir d'affirmer qu'il y n'y avait pas un seul officier de marine qui eût quitté son poste »<sup>298</sup>.

Le Comité de marine expose son opinion sur l'attitude de Molleville, dans le rapport présenté à l'Assemblée le 29 décembre 1791 par Cavellier, lequel accable d'ores et déjà le ministre : « il est de toute évidence que le ministre de la Marine a eu tort de publier qu'aucun officier de son département n'avait quitté son poste ; il est de toute évidence que ce fonctionnaire public a, dans une matière grave, trompé la nation, ses représentants et le roi »<sup>299</sup>. Le ministre serait donc « coupable de forfaiture en outrageant publiquement la vérité »<sup>300</sup>. Dans cette période au cours de laquelle l'Assemblée prévoit une guerre imminente, la révélation du véritable état de la marine aurait pu contrarier son projet de déclarer la guerre. Pire, la désorganisation totale de l'armée de mer aurait pu être ignorée jusqu'à l'entrée en guerre et mettre ainsi la patrie en danger. Une compétence simplement administrative comme celle de délivrer des congés peut avoir des conséquences importantes sur le succès des entreprises gouvernementales.

---

absents ». La seconde pétition des Brestois suggère le remplacement des officiers qui n'étaient plus à leurs postes. Voir *AP*, t. 37, p. 363, Beugnot, séance du 13 janvier 1792.

<sup>295</sup> André Corvisier, *Histoire militaire de la France, Tome 2, De 1715 à 1871*, sous la direction de Jean Delmas, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1997, p. 205. Le phénomène concerne « 53 % des 1 200 officiers et élèves qui étaient en activité en 1789 ».

<sup>296</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, op. cit.*, p. 168.

<sup>297</sup> *AP*, t. 35, p. 588, Molleville.

<sup>298</sup> *Ibid.*, t. 37, p. 13, Mémoire justificatif de Molleville.

<sup>299</sup> *Ibid.*, t. 36, p. 638, séance du 29 décembre 1791, Cavellier au nom du Comité de marine.

<sup>300</sup> *Ibid.*

L'Assemblée législative se doit alors d'évincer tous les ministres négligents ou hostiles à ses orientations politiques.

**325. Les mensonges du ministre.** Molleville n'admet pas la moindre contestation de ses assertions<sup>301</sup>. Une calomnie contre des fonctionnaires publics est – selon lui – un abus calamiteux, en ce qu'il peut les « mettre dans la dure nécessité de consacrer [leur temps] à repousser des inculpations injurieuses »<sup>302</sup>. Bertrand de Molleville pose en principe que

« les ministres [...] doivent être investis d'une grande considération, parce que cette considération est toujours la mesure de la soumission aux ordres qu'ils transmettent, et parce qu'il est impossible d'y porter la moindre atteinte sans affaiblir dans leurs mains tous les moyens d'exécution. Ainsi, autant ceux qui inculpent avec fondement les ministres prévaricateurs acquièrent des droits à la reconnaissance publique, autant ceux qui osent calomnier les ministres attachés à leurs devoirs sont dignes de blâme, parce qu'en effet la Constitution ne peut avoir de plus dangereux ennemis<sup>303</sup>. »

Molleville défend ses affirmations, car quand bien même il en connaîtrait l'inexactitude, il pourrait se faire gloire des effets positifs de cette contrevérité<sup>304</sup>. Un mensonge d'État envers le peuple serait justifié dans le but d'arrêter les progrès de la contre-révolution dans les mentalités, comme envers les puissances étrangères, afin de ne rien laisser percevoir des troubles intérieurs. S'il admet que des officiers ont quitté leur poste, ces faits précèdent son arrivée au ministère<sup>305</sup>. Il prétexte avoir affirmé qu'aucun officier n'avait quitté son poste, uniquement « pour déterminer ceux qui l'avaient abandonné à y revenir »<sup>306</sup>. Dernier argument poussif : sa déclaration ne ferait référence qu'aux officiers remplissant « un service effectif ou des fonctions réelles et actives »<sup>307</sup> depuis la promulgation, le 15 mai, de la loi qui leur ordonne « *de continuer de remplir leurs fonctions jusqu'à l'époque de nouvelle formation* »<sup>308</sup>. Pour l'heure, ses justifications sont admises par l'Assemblée. Mais il est à nouveau inquiété, le 13 janvier, par Cavellier qui, au nom du Comité de marine, présente un nouveau rapport accablant. Le Comité de marine oppose aux chiffres présentés par le ministre concernant le nombre d'officiers présents dans le port de Brest lors d'une revue en date du 1<sup>er</sup> octobre, d'une part, le bilan d'une nouvelle revue effectuée le 20 novembre, démontrant l'accroissement du nombre d'officiers absents, d'autre part, une ordonnance de 1786 disposant « qu'il y ait toujours à Brest 10

---

<sup>301</sup> AP, t. 35, p. 588-589, Molleville.

<sup>302</sup> Ibid., p. 590.

<sup>303</sup> Ibid.

<sup>304</sup> Ibid., t. 37, p. 13, Mémoire justificatif de Molleville.

<sup>305</sup> Ibid., p. 14. Molleville prétend ignorer ce qui s'était passé sous ses prédécesseurs.

<sup>306</sup> Ibid., t. 39, p. 483, 1<sup>re</sup> annexe à la séance du 8 mars 1792, « Supplément à l'opinion du Comité de marine sur les dénonciations dirigées contre Bertrand et la justification de ce ministre ».

<sup>307</sup> Ibid., t. 37, p. 14, Molleville.

<sup>308</sup> Ibid.

capitaines de vaisseaux, indépendamment de 5 commandants d'escadre et de 5 majors, et la moitié des lieutenants non embarqués »<sup>309</sup>. Il tourne en dérision le ministre qui trouve seulement à répondre qu'il regarde cette ordonnance comme abrogée. Molleville, en rejetant la faute de l'inexécution de cette loi sur ses prédécesseurs, se voit infliger une remontrance prévisible : non seulement cette allégation serait infondée, mais encore la négligence des anciens ministres ne saurait excuser le ministre actuel<sup>310</sup>. L'inexécution des lois est toujours perçue comme une usurpation de la fonction législative. Elle est d'autant plus grave lorsqu'elle nuit potentiellement à la sûreté de l'État. Appuyé par Ducos, Grangeneuve ajoute à l'accusation le dessein prêté au ministre de différer la réorganisation de la marine dans le but de laisser le temps aux émigrés de revenir en France pour occuper les nouveaux postes<sup>311</sup>. Dans ce cas, le ministre pourrait reconstituer un corps d'officiers prompt à s'opposer aux décisions du corps législatif. Le retard dans la réorganisation de la marine inspirerait donc « des idées consolantes aux ennemis de la Révolution »<sup>312</sup>. Bertrand de Molleville répond habilement qu'il n'avait pas souhaité statuer sur un sujet que l'Assemblée paraissait « s'être réservée de déterminer elle-même »<sup>313</sup>. En réponse au blâme condamnant sa volonté de faire rentrer les émigrés, il assure que son devoir est de « ramener des hommes égarés »<sup>314</sup>. Comme il l'écrit dans ses *Mémoires secrets*, il a sur ce point précis obéi aux ordres donnés par le roi aux ministres de la Guerre et de la Marine<sup>315</sup>.

**326. Quelle technique pour évincer le ministre ?** Les arguments des quelques Feuillants prenant la défense de Molleville sont minces comparés à la densité des éléments à charge<sup>316</sup>. La mauvaise foi du ministre paraît évidente : il est invraisemblable qu'il ait pu ignorer le départ des officiers de la marine. Elle est encore plus grave lorsqu'on apprend qu'il octroie délibérément des congés aux futurs émigrés. En vertu de toute son action, Molleville est considéré comme « un ennemi secret de la Constitution »<sup>317</sup>. Les législateurs hésitent entre deux tactiques pour l'évincer : l'envoi d'une adresse de défiance au roi ou l'enclenchement d'une

---

<sup>309</sup> *Ibid.*, t. 37, p. 362, séance du 13 janvier 1792, « Nouveau rapport sur les dénonciations contre le ministre de la Marine, présenté par Cavellier », Dans ce nouveau rapport, Cavellier, expose que « d'après les revues passées dans ce port [Brest] les 1<sup>er</sup> octobre et 20 novembre, il manquait à la première époque, 5 capitaines et 208 lieutenants, et à la seconde, 6 capitaines et 233 lieutenants ».

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> *Ibid.*, t. 38, p. 83, Grangeneuve.

<sup>312</sup> *Ibid.*, t. 37, p. 11, Molleville.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>314</sup> *Ibid.*

<sup>315</sup> Bertrand de Molleville, *Mémoires secrets*, op. cit., t. 1, p. 196.

<sup>316</sup> Francesco Dendena, « Nos places maudites », op. cit., p. 279.

<sup>317</sup> Alphonse de Lamartine, *Histoire des Girondins*, op. cit., t. 1, p. 315.

procédure pénale<sup>318</sup>. La qualification juridique des faits reprochés se révélant difficile<sup>319</sup>, les membres du Comité de marine choisissent la première option<sup>320</sup>. Dans son projet de décret présenté le 29 décembre, le Comité, « considérant qu'il importe à la sûreté publique et au maintien de la Constitution qu'une faute aussi grave ne demeure pas impunie ; décrète de déclarer au roi que son ministre de la marine a perdu la confiance de la nation »<sup>321</sup>. La proposition reçoit de vifs applaudissements. Le Comité réaffirme sa stratégie dans le rapport du 13 janvier 1792 : l'Assemblée ne peut excuser la coupable administration du ministre de la Marine<sup>322</sup> ; son devoir est de communiquer au roi la défiance de la nation à l'égard de Bertrand de Molleville. Comme l'affirme Vergniaud, « tout homme qui a une fois trompé est indigne de toute confiance »<sup>323</sup>.

**327. Un crime de lèse-nation.** Selon Rouyer, membre du Comité de marine, Bertrand de Molleville est accusé d'un crime de lèse-nation<sup>324</sup>. Les affirmations de ce dernier sont particulièrement dangereuses pour la nation : « Dans quelle affreuse position le ministre n'aurait-il mis la France qui, croyant avoir des officiers de marine à leur poste, n'en avait point ou presque pas ? »<sup>325</sup> Rouyer prend position pour une mise en accusation, car les allégations mensongères de Molleville s'apparentent à une trahison à l'égard de la nation dont la marine n'est pas prête pour la guerre<sup>326</sup>. La Constitution prévoyant que les ministres sont responsables de tout délit commis contre la sûreté publique, la dissimulation de l'absence des officiers chargés de défendre la nation est assurément de nature à engager la responsabilité de son auteur<sup>327</sup>. La responsabilité pénale est adéquate pour sanctionner le ministre « s'il compromet la sûreté de l'Etat »<sup>328</sup>. Un député appuie son intervention, en réclamant, au nom d'une soumission parfaite aux lois, que l'on déclare que le ministre a non seulement perdu la confiance de la nation, mais qu'il s'est rendu coupable d'attentat contre elle<sup>329</sup>. Les députés feuillants

<sup>318</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle, op. cit.*, p. 152.

<sup>319</sup> C. J. Mitchell, *The French Legislative assembly, op. cit.*, p. 154-155.

<sup>320</sup> AP, t. 36, p. 638, séance du 29 décembre 1791, « Projet de décret présenté par Cavellier ».

<sup>321</sup> *Ibid.*

<sup>322</sup> AP, t. 37, p. 363, séance du 13 janvier 1792, Cavellier au nom du Comité de marine.

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 371.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 365, séance du 13 janvier 1792, Rouyer.

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 367.

<sup>326</sup> C. J. Mitchell, *The French Legislative assembly, op. cit.*, p. 82.

<sup>327</sup> AP, t. 39, p. 483, séance du 8 mars 1792, « Supplément à l'opinion de Cavellier ».

<sup>328</sup> Pierre-Aristide Crayssac, *De la responsabilité des ministres en droit français, op. cit.*, p. 4.

<sup>329</sup> AP, t. 37, p. 367, séance du 13 janvier 1792, un membre.

demandent également une mise en accusation de Molleville ; ils espèrent ainsi « parvenir à une impasse faute de qualification juridique appropriée »<sup>330</sup>.

**328. Les avantages de la responsabilité pénale.** La conclusion délivrée par Cavellier le 21 janvier 1792 est toujours la même : le Comité préconise de « déclarer au roi que son ministre de la Marine a perdu la confiance de la nation »<sup>331</sup>. Beugnot tient tête au Comité de marine, car son opinion, même additionnée à celle des cent-cinquante-huit Brestois signataires de la pétition ne représente pas l'opinion de la nation<sup>332</sup>. Pour contrer cette mesure semblable à « une intrigue de cour »<sup>333</sup>, le député expose que, si la résolution proposée est adoptée, le roi ne pourra se dispenser de remercier son ministre, tandis que des doutes pèseront inéluctablement sur l'ensemble du Conseil d'État. Sans approuver l'adoption d'un décret d'accusation, il se prononce, d'un point de vue institutionnel, en faveur de ce procédé au détriment de la technique de l'adresse au roi. L'usage de la responsabilité pénale pourrait permettre au ministre d'être innocenté en cas d'absence de preuve<sup>334</sup>. Beugnot poursuit ainsi la discussion ouverte par l'Assemblée constituante, d'abord en juillet 1789, puis lors de l'affaire de Brest, enfin au moment de l'intégration des adresses au roi dans la loi sur l'organisation du ministère. Au cours des séances qui lui furent consacrées, les députés de droite contestèrent fermement le procédé de l'adresse au roi, même dépourvu de tout caractère coercitif, car il est de nature à empêcher le roi de choisir et de révoquer librement ses ministres<sup>335</sup>. Dehaussy-Robecourt prétend encore que cette mesure n'a pas été adoptée par la Constituante, afin que l'Assemblée ne dispose pas du pouvoir de faire révoquer les ministres<sup>336</sup>. Cependant, les législateurs savent parfaitement que cette faculté figure dans l'article 28 de la loi des 27 avril-25 mai 1791 et s'apprêtent à en faire usage pour évincer Bertrand de Molleville.

**329. Le rejet des deux moyens d'action.** Le débat recommence le 1<sup>er</sup> février, après la lecture faite par Cavellier du projet de décréter que le ministre a perdu la confiance de la nation<sup>337</sup>. De nouveau, des députés, à l'instar de Grangeneuve, font connaître leur préférence pour la mise en

---

<sup>330</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France, op.cit.*, p. 152.

<sup>331</sup> *AP*, t. 37, p. 363, séance du 13 janvier 1792.

<sup>332</sup> *Ibid.*, p. 364-365, Beugnot.

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 365.

<sup>334</sup> Franck Attar, *Aux armes citoyens !, op. cit.*, p. 123.

<sup>335</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, op. cit.*, p. 74.

<sup>336</sup> *AP*, t. 37, p. 368, Dehaussy-Robecourt.

<sup>337</sup> *Ibid.*, t. 38, p. 80, séance du 1<sup>er</sup> janvier 1792, « Projet de décret visant à déclarer au roi que Bertrand de Molleville a perdu la confiance de la nation ».

accusation<sup>338</sup>, sous réserve que « des faits délictueux, précis et nettement caractérisés »<sup>339</sup> soutiennent l'accusation. Aux alentours de minuit, Guadet, Président de l'Assemblée, soumet au vote la proposition de Grangeneuve « tendant à décréter d'accusation le ministre de la marine »<sup>340</sup> : le résultat est négatif. Puis, il fait procéder au vote déterminant s'il y a lieu à délibérer sur le projet du Comité de marine ; la réponse est encore négative (avec une majorité de 208 pour le *non* contre 196 voix pour le *oui*)<sup>341</sup>. La discussion est toutefois rouverte le 8 mars après l'exposé de l'opinion de plusieurs députés, bien que la majorité juge qu'il est inconstitutionnel de condamner un ministre en lui supposant des « intentions perfides »<sup>342</sup>. Vaincu par l'acharnement de ses adversaires, Molleville remet sa démission le lendemain<sup>343</sup>. Dans une lettre du 10 mars, le roi, qui n'a observé aucune violation des lois<sup>344</sup>, fait connaître à l'Assemblée que Molleville conserve malgré tout sa confiance. Jean de Lacoste<sup>345</sup> prend en charge le département de la Marine à partir du 16 mars<sup>346</sup>.

## B) Superviser l'administration militaire

**330.** Alors que la France envisage de déclarer la guerre à l'Autriche, les armées manquent cruellement d'armement et de subsistances<sup>347</sup>. Afin de combler le manque de production, les ministres de la Guerre successifs concluent de nombreux contrats aux objets aussi divers que les subsistances, l'habillement, les chevaux, les fusils ou encore les armes blanches. Mais l'inexécution de ces marchés alarme l'Assemblée législative, tout particulièrement en ce qui concerne les achats de fusils auprès des fournisseurs étrangers (1). Les retards dans les travaux

<sup>338</sup> *Ibid.*, Grangeneuve.

<sup>339</sup> Alphonse Vigne, *Ministres et Assemblées délibérantes*, op. cit., p. 56.

<sup>340</sup> *AP*, t. 38, p. 92, séance du 1<sup>er</sup> février 1792.

<sup>341</sup> *Ibid.*

<sup>342</sup> *Ibid.*, t. 39, p. 486, séance du 8 mars 1792, Becquey.

<sup>343</sup> *Ibid.*, t. 40, p. 59, séance du 17 mars 1792, Lettre de Molleville au roi du 9 mars 1792.

<sup>344</sup> *Ibid.*, t. 39, p. 531, séance du 10 mars 1792, Lettre de Louis XVI du 10 mars 1792.

<sup>345</sup> Jean de Lacoste (1730-1820), ancien avocat au parlement de Bordeaux, devient commis ordonnateur de la marine en 1791 (Zélie Navarro-Andraud, « Lacoste », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine*, op. cit., p. 342). Revenu de mission dans les Antilles et érigé en représentant des colons de Saint-Domingue (*Ibid.*, p. 343), il est nommé ministre de la Marine au sein du « cabinet girondin » grâce à l'influence de Dumouriez (Antoine de Baecque, « Lacoste », in *DM*, p. 62). Lacoste demeure au Conseil du roi après le renvoi des ministres patriotes (Clavière, Roland, Servan) jusqu'à la chute du deuxième « ministère feuillant » le 10 juillet 1792. Mis en accusation par un décret du 9 novembre 1792, il est acquitté en janvier 1793 (Zélie Navarro-Andraud, « Lacoste », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine*, op. cit., p. 343).

<sup>346</sup> *AP*, t. 40, p. 56, séance du 17 mars 1792, Lettre de Louis XVI.

<sup>347</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 104.

réalisés sur les fortifications et les places de guerre sont aussi une source d'inquiétude malgré les rapports optimistes de Narbonne<sup>348</sup> (2).

### 1) L'inexécution des marchés d'armement

**331. La mise en jeu de la responsabilité de Duportail.** Malgré une collaboration constante avec le Comité militaire<sup>349</sup>, Duportail, constamment soumis à une forte pression, démissionne le 2 décembre 1791<sup>350</sup>. Comme le prévoit la Constitution, il adresse un volumineux mémoire en guise de reddition de compte<sup>351</sup>. Dès le lendemain, Rouyer relève une défaillance de son administration : Duportail aurait menti sur le nombre de fusils disponibles dans les arsenaux français lorsqu'il se justifia de n'avoir pu remplacer ceux qui avaient été perdus<sup>352</sup>. Le nombre de 60 000 fusils est contesté par Rouyer dans la mesure où un seul arsenal aurait la capacité de produire 50 000 fusils par an. Le député ignore la remarque du ministre à propos de l'impossibilité de désormais faire travailler les ouvriers français pour de misérables salaires<sup>353</sup>. Il ignore également que Duportail a affirmé, dans un rapport du 11 octobre, que l'Assemblée n'a jamais ordonné la fabrication de 60 000 fusils, mais qu'elle l'a autorisé à se procurer ces armes à l'étranger<sup>354</sup>. À cette occasion, Delacroix propose que chaque ministre n'ayant pas rempli son obligation de rendre des comptes exacts soit poursuivi comme un banqueroutier frauduleux<sup>355</sup>. Thuriot surenchérit, affirmant que les ministres devraient plutôt être poursuivis comme des « prévaricateurs méritant la mort »<sup>356</sup>. Duportail doit justifier l'achat à l'étranger d'un nombre de fusils, évalué à 60 000 par Thuriot, à 180 000 par Delacroix, apporter la preuve de leur entrée sur le territoire français et attester qu'ils n'ont pas été livrés entre les mains de contre-révolutionnaires<sup>357</sup>. Quelles que soient les circonstances le ministre et ses protecteurs

---

<sup>348</sup> Après vingt ans de service dans les armées royales, Louis de Narbonne-Lara (1755-1813) est promu maréchal de camp en 1791 (AD, GR 3 YD 1296, Lettre du 21 octobre 1791). Très connu dans les salons parisiens, notamment grâce à sa relation avec Germaine de Staël, il accède au ministère de la Guerre le 7 décembre 1791 (AP, t. 35, p. 627, séance du 7 décembre 1791). Narbonne profite aussi du soutien des Girondins grâce à son engagement en faveur d'une déclaration de guerre contre l'empire austro-hongrois. Il rencontre cependant des difficultés dans son administration relativement aux travaux de fortifications et à la fabrication d'armes. Il démissionne le 9 mars 1792 et se réfugie à Londres puis en Suisse. Revenu en France en 1800, il réintègre l'armée en 1807 et devient aide de camp de Napoléon avant d'être nommé ambassadeur à Vienne puis à Prague (AD, GR 3 YD 1296, *Biographie universelle* de Marchand, p. 10-11).

<sup>349</sup> Francesco Dendena, « *Nos places maudites* », *op. cit.*, p. 149.

<sup>350</sup> AP, t. 35, p. 507, séance du 2 décembre 1791, Lettre de Duportail.

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 560, séance du 3 décembre 1791, Merlet.

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 557, Rouyer.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 558.

<sup>354</sup> Antoine-Louis Duportail, *Rapport fait à l'Assemblée nationale par le ministre de la Guerre, le 11 octobre 1791*, in *Assemblée législative – Militaire I*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,1), p. 11.

<sup>355</sup> AP, t. 35, p. 558, Delacroix.

<sup>356</sup> *Ibid.*, Thuriot.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 559.

seront « responsables envers tous les françois des attaques imprévues qui pourroient arriver contre des troupes sans cartouches et sans munition de guerre »<sup>358</sup>. Comme Bertrand de Molleville, le ministre de la Guerre est accusé de mettre la patrie en danger en délivrant des informations erronées à l'Assemblée. L'Assemblée décide alors sa mise en état d'arrestation jusqu'à ce qu'il procède à une reddition de compte satisfaisante<sup>359</sup>. Mais Duportail ne sera finalement frappé que par le décret d'accusation du 15 août 1792 visant les membres du comité autrichien<sup>360</sup>.

**332. Narbonne, « Premier ministre » ?** Narbonne remplace Duportail à partir du 7 décembre 1791 et s'impose comme le véritable chef du Conseil d'État, « du moins celui que l'Assemblée, dans sa majorité, désir[e] maintenir au pouvoir »<sup>361</sup>. Le nouveau ministre de la Guerre partage la ligne politique du parti belliciste au détriment de celle souhaitée par Louis XVI<sup>362</sup>. Il parvient à entretenir d'excellents rapports avec le corps législatif et son Comité militaire et obtient aisément les crédits et les décrets qu'il juge utile à son administration<sup>363</sup>. En revanche, le Conseil des ministres se trouve divisé, principalement en raison de la prise de position de Narbonne<sup>364</sup>. Compte tenu de ce manque de cohésion, le ministre de la Guerre ne peut prétendre à la qualité – même officieuse – de Premier ministre. Les clivages internes empêchent le Conseil de gouverner, tandis qu'à l'Assemblée un consensus se forme peu à peu en faveur d'une déclaration de guerre à l'Autriche. La Législative ne disposant pas exclusivement du droit de la paix et de la guerre, elle protège Narbonne pour tenter d'imposer sa politique internationale au sein du pouvoir exécutif.

**333. Un préjudice pour les fabricants français.** Narbonne subit les mêmes critiques que son prédécesseur, mais les Girondins prennent cette fois-ci le rôle de défenseurs du ministre mis en cause. Fauchet présente, le 2 avril 1792, le rapport des Comités militaire et de surveillance réunis, suivi d'un projet de décret<sup>365</sup>. Suivant ses conclusions, le ministre de la

<sup>358</sup> *APL*, p. 1769, Supplément au n° 670 du 3 août 1791.

<sup>359</sup> *AP*, t. 37, p. 476, séance du 17 janvier 1792, Rouyer.

<sup>360</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 486-487, n° 1633, « Acte d'accusation contre les sieurs Duportail, Ex-Ministre de la Guerre ; Duport, Ex-Ministre de la Justice ; Tarbé, Ex-Ministre des Contributions publiques ; Bertrand, Ex-Ministre de la Marine, & Barnave, & Alexandre Lameth, Députés à l'Assemblée constituante », 29 août 1792.

<sup>361</sup> Émile Dard, *Un confident de l'Empereur. Le comte de Narbonne 1755-1813*, Paris, Plon, 1943, p. 101.

<sup>362</sup> Jean Collas, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>363</sup> Francesco Dendena, « *Nos places maudites* », *op. cit.*, p. 265.

<sup>364</sup> John Isbell, « Madame de Staël, ministre de la Guerre ? Les discours de Narbonne devant l'Assemblée législative », *AHRF*, n° 307, 1997, p. 103.

<sup>365</sup> Claude Fauchet, *Rapport fait à l'Assemblée nationale, au nom des comités militaire et de surveillance réunis, par Claude Fauchet, évêque du Calvados, président du comité de surveillance, sur la dénonciation contre M. de Narbonne, ex-ministre de la guerre, le 2 avril 1791*, in *Assemblée législative – Militaire*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,37). Voir aussi : *AP*, t. 41, p. 82, séance du 2 avril 1792.



Guerre ne mérite que des éloges<sup>366</sup>. Au cours de la même séance, Narbonne est appelé à la barre afin de répondre à l'accusation lancée par Dubois-Crancé, selon laquelle il aurait livré des armes défectueuses. Le ministre assure avoir exigé que les fusils soient soumis à l'épreuve avant d'être distribués aux volontaires<sup>367</sup>. Au sujet des marchés conclus avec des fabricants étrangers, il met l'Assemblée en face d'un constat : les manufactures françaises ne peuvent fournir plus de cinquante mille fusils par an<sup>368</sup>. Malencontreusement, les marchés conclus avec l'Angleterre sont partiellement inexécutés. Narbonne admet que sur les « cinq cent mille armes promises, à peine quelques milliers ont été livrées »<sup>369</sup>. Pour l'heure, l'Assemblée nationale suit l'avis des Comités et renonce à voter un décret d'accusation contre Narbonne<sup>370</sup>. Toutefois, le 7 avril, Lagrévol révèle que la commune de Saint-Étienne se serait engagée à fournir entre 80 000 et 90 000 fusils par an<sup>371</sup>. Pour quelles raisons Duportail puis Narbonne auraient-ils dissimulé la possibilité de conclure un tel marché en France<sup>372</sup> ? Daverhoulte tente de convaincre l'Assemblée que « les propositions faites par les manufacturiers ne doivent jamais avoir existé »<sup>373</sup>. Or, Laurent Lecointre considère que le ministre n'a pas accordé aux manufacturiers français les mêmes avantages qu'à leurs concurrents anglais<sup>374</sup>. La rigueur de la mise à l'épreuve des armes est moins grande pour les armateurs britanniques, tandis qu'aucune indemnité en cas d'inexécution du contrat n'est stipulée<sup>375</sup>. Sur les 319 000 fusils commandés par Narbonne, seulement 19 000 l'auraient été auprès des armateurs français<sup>376</sup>. Lecointre prétend que les manufactures de Saint-Étienne, Charleville, Maubeuge et Tulle auraient pu fournir jusqu'à 396 000 fusils en une année<sup>377</sup>. Les Comités militaire, de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances et de l'examen des comptes réunis délivrent, en réponse aux accusations portées par Lecointre, un rapport lu par Marant à l'Assemblée nationale, le 30 juin 1792<sup>378</sup>. À propos des capacités des quatre manufactures précitées, le rapport conclut que chacune d'elles ne pourrait fournir plus de 50 000 armes : « quand bien même il serait vrai que les fabricants français puissent fournir 200,000 fusils dans un an, le ministre aurait encore dû rechercher à en acheter

---

<sup>366</sup> Claude Fauchet, *Rapport fait à l'Assemblée nationale, op. cit.*, p. 10.

<sup>367</sup> *AP*, t. 41, p. 86, Narbonne.

<sup>368</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>369</sup> *Ibid.*

<sup>370</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>371</sup> *Ibid.*, t. 41, p. 333, séance du 7 avril 1792, Lagrévol.

<sup>372</sup> *Ibid.*

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 334, Daverhoulte.

<sup>374</sup> *Ibid.*, t. 41, p. 340, Laurent Lecointre.

<sup>375</sup> *Ibid.*, t. 45, p. 697, séance du 30 juin 1792, Marant au nom des Comités réunis.

<sup>376</sup> *Ibid.*, t. 41, p. 340-341, Laurent Lecointre.

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>378</sup> *Ibid.*, t. 45, p. 694 à 701, Rapport des comités.

chez l'étranger »<sup>379</sup>. En revanche, le ministre de la guerre aurait bien « accordé un prix exorbitant aux négociants anglais »<sup>380</sup>, d'autant plus qu'il aurait « mis aux frais de la France l'épreuve de la réception des fusils »<sup>381</sup>. Selon les Comités, Narbonne aurait dû « résilier les marchés passés avec les étrangers et non effectués, et recevoir les soumissions des négociants français, qui étaient beaucoup plus avantageuses »<sup>382</sup>.

**334. L'absence d'une clause sur les dommages-intérêts.** Laurent Lecointre demande si l'on a « *apporté dans ces marchés les précautions et la sûreté nécessaires pour que leur exécution ait lieu dans toute leur étendue* »<sup>383</sup> ? » Pour ce député, Narbonne a commis une première erreur en négligeant « l'exécution des marchés passés par son prédécesseur »<sup>384</sup>, puis une seconde en contractant de nouveaux marchés avec les mêmes entrepreneurs<sup>385</sup>. Trois mois après la conclusion d'un contrat le 14 octobre 1791, entre Duportail et un marchand anglais nommé Salembier, stipulant que 15 000 fusils seraient livrés chaque mois contre une avance en paiement de 600 000 livres, aucun exemplaire n'est parvenu en France<sup>386</sup>. La passivité du ministre durant cette période serait nuisible à la défense nationale. Il serait d'autant plus fautif qu'il n'use pas de ses droits pour obtenir une exécution forcée ou une juste réparation. Un marché conclu qui « ne stipule aucun recours ni dommages et intérêts contre le fabricant »<sup>387</sup> a peu de chance d'être exécuté selon Lecointre. Pourtant, il déclare que

« que la cause principale de la rescision d'un marché est son inexécution, et que les formes de droit accordent des indemnités, ou, pour parler le langage des lois, des dommages et intérêts et la contrainte par corps, comme affaires relatives au service de l'Etat et du roi, contre la partie contractante qui a manqué à ses engagements : cette rigueur excessive de la loi, M. de Narbonne en a usé avec des manufacturiers français, en la stipulant dans leurs marchés »<sup>388</sup>. »

**335. La conclusion fautive de nouveaux contrats.** Loin d'exiger une indemnité à l'adjudicataire Salembier, Narbonne aurait commandé 50 000 fusils supplémentaires et versé une avance de 600 000 livres<sup>389</sup>. Il commande encore, le 23 décembre, 50 000 fusils à un autre

---

<sup>379</sup> *Ibid.*, p. 695.

<sup>380</sup> *Ibid.*, p. 696.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 697.

<sup>383</sup> *Ibid.*, t. 41, p. 338, Laurent Lecointre.

<sup>384</sup> *Ibid.*

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 340.

<sup>386</sup> *Ibid.*, t. 41, p. 341, Laurent Lecointre.

<sup>387</sup> Laurent Lecointre, *Suite de la correspondance de Laurent Lecointre, ... à A. Lajard, ministre de la Guerre*, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-6031, p. 4.

<sup>388</sup> *AP*, t. 41, p. 340, Laurent Lecointre.

<sup>389</sup> *Ibid.*, t. 45, p. 696, séance du 30 juin 1792, Marant au nom des comités réunis.

armateur britannique nommé Stevens<sup>390</sup>, et conclut trois marchés entre le 7 janvier et le 9 février, pour l'acquisition de 10 000 fusils auprès du sieur Mathieu pour 21 livres l'unité, 20 000 fusils auprès de Thilly, un négociant liégeois, à 22 livres l'unité, 20 000 auprès de Guérout, un autre liégeois, à 24 livres l'unité<sup>391</sup>. Les fabricants liégeois, assure Narbonne, auraient déjà expédié quatre à cinq mille armes, tandis que l'Angleterre livrerait au moins huit mille fusils par mois « exécutés sur le modèle français de 1777 »<sup>392</sup>. En réaction, Laurent Lecointre réclame l'internement du ministre en raison de sa dilapidation des fonds publics dans ces marchés demeurés sans exécution<sup>393</sup>. Cependant, Narbonne bénéficie toujours du soutien de la majorité des députés. Dès le 2 avril, après avoir eu connaissance de son rapport, Fauchet déclare, au nom des Comités de surveillance et militaire réunis, « qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur les inculpations et dénonciations faites contre son administration »<sup>394</sup>. Les Comités militaire, de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances et de l'examen des comptes réunis invitent l'Assemblée à décréter « que le sieur Louis Narbonne, ayant agi conformément aux lois dans son administration, demeure acquitté envers la nation de toute responsabilité, à l'exception de celle d'ordonnateur, dont il ne sera déchargé qu'après la vérification des pièces comptables par le bureau de comptabilité »<sup>395</sup>. L'Assemblée estime une nouvelle fois que les accusations sont infondées<sup>396</sup>. Malgré tout, Laurent Lecointre continue de penser que « lorsqu'un ministre chargé de l'exécution d'un objet qui intéresse aussi essentiellement le salut de la patrie, diffère, on a le droit de penser qu'il est pusillanime ou traître »<sup>397</sup>, comme il l'écrit au ministre Lajard<sup>398</sup>. Pour l'avenir, le ministre girondin Servan<sup>399</sup> propose, « afin d'éviter les déprédations attachées à tous

---

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 695.

<sup>391</sup> *Ibid.*

<sup>392</sup> *Ibid.*, t. 41, p. 72, 2<sup>e</sup> annexe à la séance du 1<sup>er</sup> avril 1792, « Compte de l'administration de M. de Narbonne ».

<sup>393</sup> Émile Dard, *Un confident de l'Empereur, op. cit.*, p. 116.

<sup>394</sup> *AP*, t. 41, p. 94, séance du 2 avril 1792, Fauchet.

<sup>395</sup> *Ibid.*, t. 45, p. 701, séance du 30 juin 1792, Marant au nom des comités réunis.

<sup>396</sup> *Ibid.*

<sup>397</sup> Laurent Lecointre, *Suite de la correspondance de Laurent Lecointre, op. cit.*, p. 6.

<sup>398</sup> Militaire de carrière, Pierre Auguste Lajard (1757-1837) devient aide-major général de la garde nationale, sous les ordres de La Fayette (AD, GR 8 YD 1689, Dossier Lajard, p. 1). « Promu au grade d'adjudant général colonel en 1792, lors de l'organisation des campagnes soldées, il obti[ent] en même temps la croix de St Louis et [est] attaché à la division de Paris. C'est dans ces emplois, qui le [met] quelquefois en rapport avec Louis XVI, qu'il [reçoit], le 16 juin 1792, sa nomination au ministère de la guerre » (*Ibid.*). L'ensemble du deuxième « ministère feuillant » ayant remis sa démission, Lajard est remplacé le 23 juillet 1792 par d'Abancourt (Bernard Degout, « Lajard », *in DM*, p. 63). Décrété d'accusation le 28 août 1792 (AD, GR 8 YD 1689, Dossier Lajard, Acte du Corps législatif portant qu'il y a lieu à accusation contre le sieur A. Lajard du 28 août 1792), Lajard s'exile en Angleterre jusqu'en 1800. Revenu en France, il devient membre du Corps législatif entre 1808 et 1814 (AD, GR 8 YD 1689, Dossier Lajard, p. 1).

<sup>399</sup> Joseph Servan de Gervay (1741-1808) est un militaire de carrière (AD, Dossier Servan, GR3 YD1, Pièce 3, État de services). Il quitte le métier des armes en 1779, et rédige un ouvrage intitulé *le Soldat Citoyen*, dans lequel « il préconise d'assurer le recrutement de l'armée par une sorte de conscription, voire même par le service universel obligatoire » (Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792, op. cit.*, p. 82). Servan écrit également des articles de l'*Encyclopédie* consacrés à l'art militaire (Antoine de Baeque, « Servan de Gerbay », *in DM*, p. 85)).

les marchés, et la lenteur avec laquelle ils sont remplis en général, de promettre 24 ou 30 livres par chaque fusil de guerre qui serait acheté dans les municipalités frontières, d'après un modèle convenu »<sup>400</sup>.

**336. La Commission pour la surveillance de la fabrication des Armes.** Après la déclaration de guerre, Servan constate encore, le 28 mai 1792, que « ce n'est pas dans les arsenaux de l'Etat que l'on doit s'attendre à trouver les ressources suffisantes pour fournir environ 200,000 fusils nécessaires »<sup>401</sup>. Pour autant, l'Assemblée législative, loin de se résoudre à passer de nouvelles commandes, prend des initiatives pour relancer la production française. Le 25 juillet, suivant la motion d'un député, elle décide d'instituer une nouvelle commission chargée de surveiller la fabrication des armes<sup>402</sup>. La Commission est chargée « de prendre connaissance du nombre des armes qui appartiennent à la nation, des dispositions successives qui en seront faites, des moyens d'améliorer les manufactures nationales, et d'indiquer les mesures les plus propres à procurer aux citoyens les armes pour la défense de la patrie »<sup>403</sup>. Cette commission pour la surveillance de la fabrication des armes est un prélude à la puissante administration révolutionnaire qui se développera en 1793 et 1794 sous l'égide du Comité de salut public. À l'inexécution des marchés de fournitures s'ajoute un autre exemple, celui des retards constatés dans les travaux de rénovations des fortifications et des places de guerre.

## **2) Les retards d'exécution des travaux militaires**

**337. Une administration sous la surveillance du ministre de la Guerre.** La majorité des travaux publics relève encore du ministère de l'Intérieur<sup>404</sup>, mais pour les travaux touchant les services militaires, une ordonnance de 1776 oblige à communiquer tous les projets de travaux

---

Proche des Girondins, il obtient le portefeuille de la Guerre le 9 mai 1792 après la démission de Pierre-Marie de Grave. L'acte majeur de son ministère est la décision de rassembler un camp de 20 000 fédérés à Paris, mesure qui divise alors le premier « ministère girondin ». Comme Roland et Clavière, il est renvoyé le 13 juin, mais est élu à ce même poste le 10 août 1792. Il abandonne toutefois ses fonctions le 3 octobre 1792 pour des raisons de santé (AP, t. 52, p. 289, séance du 3 octobre 1792). Voir aussi Antoine de Baeque « Servan de Gerbay », in *DM*, p. 85 ; Jacques-François Lanier, *Le général Joseph Servan de Gerbay (Romans 1741-Paris 1808), Pour une armée au service de l'homme*, Valence, SRIG 2001 ; François Vermale, « Le cas du général Servan », *AHRF*, 1937, p. 151 à 155.

<sup>400</sup> AP, t. 44, p. 188, séance du 28 mai 1792, Servan.

<sup>401</sup> Joseph Servan, *Lettre du ministre de la Guerre, à l'Assemblée nationale, du 28 mai 1792*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,51), p. 4.

<sup>402</sup> C. J. Mitchell, *The French Legislative assembly, op. cit.*, p. 84.

<sup>403</sup> AP, t. 47, p. 144, séance du 25 juillet 1792, un membre.

<sup>404</sup> Voir notamment Albert Christophle et Paul Auger, *Traité théorique des travaux publics*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie Maresq aîné, Chevalier-Maresq et C<sup>ie</sup>, éditeurs, 1889, t. 1, p. 42. Ce sont les divisions des mines et des ponts et chaussées qui administrent ces travaux publics.

au ministre de la Guerre<sup>405</sup>. Cependant, les ministres sont une nouvelle fois réduits au rang d'exécutants par l'Assemblée nationale qui prend l'essentiel des décisions en cette matière<sup>406</sup>. Les travaux relatifs aux fortifications et aux places de guerre sont confiés à la surveillance du ministre de la Guerre selon l'article 10 de la loi sur l'organisation du ministère<sup>407</sup>. Au moment du vote de cette loi, Bureaux de Pusy présente le 24 mai 1791, au nom du Comité militaire, un rapport concernant notamment les places de guerre et l'administration des travaux militaires<sup>408</sup>. En vertu de la loi des 24 mai-8 juillet 1791, une nouvelle administration des travaux militaires dépend des dotations financières du département de la Guerre<sup>409</sup>. Un Comité des fortifications réunissant des officiers du génie désignés par le ministre<sup>410</sup> « s'assemblera tous les ans près du ministre de la guerre, dans l'intervalle du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril, en sorte que les objets dont il devra s'occuper soient terminés à cette dernière époque »<sup>411</sup>. Narbonne déclare même, dans son discours du 2 avril 1792, que le ministre n'est « que l'organe du Comité du Génie, institué par l'Assemblée constituante »<sup>412</sup>.

**338. Des retards imputés aux ministres.** Les places fortes, explique Bureaux de Pusy, « sont un moyen de force sur lequel repose la sûreté extérieure de l'Etat »<sup>413</sup>. Les places du Nord, telles que Lille et Valenciennes, seront déterminantes pour arrêter l'armée autrichienne<sup>414</sup>. Cependant, deux tiers des officiers du génie abandonnent les frontières pour l'émigration<sup>415</sup>. L'aménagement des fortifications et des places de guerre subit par conséquent quelques retards. Duportail est accusé par l'Assemblée législative de négligence en ce domaine<sup>416</sup>. Carra lui reproche, par exemple, de refuser la réparation des places de guerre afin de faciliter leur prise par l'ennemi<sup>417</sup>. Il n'aura toutefois pas besoin de répondre à ces imputations, au contraire de Narbonne souvent sollicité au sujet des travaux militaires. Le 14 décembre 1791, peu de temps après son accession au ministère, Narbonne déclare qu'il ira

<sup>405</sup> *Ibid.*, p. 51-52.

<sup>406</sup> Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis », 1997, p. 191-192.

<sup>407</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 269, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 10, 2<sup>o</sup>.

<sup>408</sup> *AP*, t. 26, p. 385, séance du 24 mai 1791, Bureaux de Pusy au nom du Comité militaire.

<sup>409</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 16, p. 124, « Décret concernant la conservation & le classement des Places de guerre & Postes militaires, la police des fortifications & autres objets y relatifs », 24 mai-8 juillet 1791, titre VI, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>410</sup> *Ibid.*, p. 132, suite du titre VI, art. 2.

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 131-132, suite du titre VI, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>412</sup> Narbonne, *Discours de M. Narbonne à l'Assemblée nationale, le 2 avril 1792*, BnF, 4-LE<sup>34</sup>-64, p. 1.

<sup>413</sup> *AP*, t. 26, p. 390, Bureaux de Pusy au nom du Comité militaire.

<sup>414</sup> André Guillerme, « Les ingénieurs et la Révolution », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 43, 1989, « Révolution et aménagement », p. 76.

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>416</sup> Antoine de Baecque, « Duportail », in *DM*, p. 54.

<sup>417</sup> *APL*, 21 août 1791, « Observations sur la réponse de M. Duportail à la séance de l'Assemblée nationale du 18 de ce mois », p. 1845.

s'assurer personnellement de l'état des frontières et de l'armée<sup>418</sup>. Après un voyage de trois semaines, il informe l'Assemblée, le 8 janvier 1792, que les places fortes de Dunkerque à Besançon commencent à être remises en état<sup>419</sup>. Puis il annonce, le 7 février, de grands travaux à venir, non seulement « pour perfectionner les défenses actuelles, mais pour les renforcer encore par d'autres ouvrages, et les exécuter avec toute la rapidité nécessaire »<sup>420</sup>.

Le 31 mars 1792, Grangeneuve lit une « dénonciation contre Narbonne envoyées par l'aide de camp de la 10<sup>e</sup> division, par les administrateurs du département des Pyrénées Orientales, par la municipalité de Perpignan et par le prince de Hesse, commandant de la division »<sup>421</sup>, et contresignée par le député Dubois-Crancé. Elle cherche à démontrer, dès ses premières lignes, la faiblesse des fortifications aux frontières franco-espagnoles : « Il est évident que le premier devoir de M. de Narbonne a dû être de mettre les différentes places dans le meilleur état de défense. S'il ne l'a pas fait, c'est un traître digne du dernier supplice<sup>422</sup>. » Selon les dénonciateurs, l'abandon de la défense de Perpignan serait un acte de trahison<sup>423</sup>. Un député rappelle à cette occasion que l'ancien ministre avait assuré avoir pris les mesures nécessaires pour les fortifications de la frontière<sup>424</sup>. Les pièces justificatives sont renvoyées aux Comités de surveillance et militaire réunis<sup>425</sup>. Malgré tout, le rapport présenté par Fauchet au nom des Comités de surveillance et militaire fait encore l'éloge de l'ancien ministre :

« Il n'a pas été ministre pendant plus de trois mois ; comment comprendre qu'il pût mieux et plus vite aviser à la défense de Perpignan ? quand on réfléchit qu'il falloit faire face à-la-fois à des soins qui embrassoient toutes les frontières et tous les détails intérieurs des forces de l'empire, on comprend à peine l'activité de ce ministre, et il faut bien convenir que sur ce point, loin de mériter des reproches, il est digne d'éloges. Le pouvoir exécutif n'étoit pas mort entre ses mains. Il étoit plein de mouvement et de vie<sup>426</sup>. »

Dans son compte rendu du 2 avril, Narbonne se défend en arguant que l'époque de son ministère était la moins propice à la réalisation de travaux<sup>427</sup>. Il assure qu'il aurait « été impossible de

---

<sup>418</sup> Narbonne, *Discours de M. Louis de Narbonne, Ministre de la Guerre, Prononcé le 14 Décembre 1791, in Assemblée législative – Militaire I*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,7), p. 2.

<sup>419</sup> Émile Dard, *Un confident de l'Empereur, op. cit.*, p. 96 à 98.

<sup>420</sup> AP, t. 38, p. 257, séance du 7 février 1792, Narbonne.

<sup>421</sup> *Ibid.*, t. 41, p. 30-31, séance du 31 mars 1792, Grangeneuve.

<sup>422</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>423</sup> *Ibid.*

<sup>424</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>425</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>426</sup> Claude Fauchet, *Rapport fait à l'Assemblée nationale, au nom des comités militaire et de surveillance réunis, par Claude Fauchet, évêque du Calvados, président du comité de surveillance, sur la dénonciation contre M. de Narbonne, ex-ministre de la guerre, le 2 avril 1791, in Assemblée législative – Militaire*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,37), p. 10.

<sup>427</sup> AP, t. 41, p. 72, 2<sup>e</sup> annexe à la séance du 1<sup>er</sup> avril 1792, « Compte de l'administration de M. de Narbonne ».

porter plus loin, à cet égard, l'activité et la surveillance »<sup>428</sup>. Malgré tout, selon lui, les « places les plus exposées, depuis Dunkerque jusqu'à Belfort, ont été mises à l'abri »<sup>429</sup>, tandis que des rénovations ont été réalisées à Perpignan<sup>430</sup>.

**339. L'entrée des Girondins au Conseil.** Le roi choisit de remplacer Narbonne par le feuillant Pierre-Marie de Grave<sup>431</sup> dès le 9 mars 1792<sup>432</sup>. Le ministre recueille les regrets d'une partie de l'Assemblée. Le député Ramond envisage même de réprouver le nouveau ministère « qui ne saurait mériter la confiance de la nation »<sup>433</sup>. Mais le Comité militaire et la majorité de l'Assemblée dédaignent ces propositions. Le départ de l'homme fort de ce « cabinet feuillant » ouvre la voie du ministère aux Brissotins<sup>434</sup>, puisque, dès le lendemain, Duport-Dutertre, Bertrand de Molleville et Valdec de Lessart remettent leur démission, suivis par Cahier de Gerville<sup>435</sup> le 24 mars. Leur départ ne laisse guère de marge de manœuvre au roi, politiquement contraint d'appeler au ministère des membres du parti belliciste. Roland de La Platière hérite de l'Intérieur, Clavière des Contribution publiques, Dumouriez des Affaires étrangères, Duranthon de la Justice et Lacoste de la Marine et des Colonies. Seul à conserver son portefeuille, Grave, bientôt démissionnaire, est remplacé par Servan le 9 mai. À peine le « ministère girondin » a-t-il le temps d'imposer au roi la déclaration de guerre que, très vite, les

---

<sup>428</sup> Narbonne, *Discours de M. Narbonne à l'Assemblée nationale, le 2 avril 1792, op. cit.*, p. 5.

<sup>429</sup> *AP*, t. 41, p. 72.

<sup>430</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>431</sup> Pierre-Marie comte de Grave (1755-1823) devient maréchal de camp en 1791, avant d'être nommé ministre de la Guerre le 9 mars 1792. Dans une lettre ouverte, il se situe politiquement entre le parti des émigrés et celui des républicains Pierre Marie de Grave, *Lettre à M. de M..., sur son ouvrage intitulé : « De la Nécessité d'une contre-révolution en France »*, Paris, Petit, 1791, p. 24). Très vite exaspéré par la situation militaire de la France, Grave remet sa démission le 8 mai suivant (Hervé Robert, « Grave », *in DM*, p. 61-62). Décrété d'accusation le 28 août 1792 (*Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 482, n° 1627, « Décret d'accusation contre Lajard, Narbonne & De Grave, ex-Ministres de la Guerre », 28 août 1792), la Convention nationale l'accuse « par devant le Tribunal Criminel du département de Paris d'avoir illégalement disposé des deniers Publics en détournant les fonds de la Caisse destinée à la liquidation des anciennes dettes des troupes » (Voir AN, D/III/368-370 (fin), Rapports et mémoires classés par secteur ministériel (1791-an IV), « Acte d'accusation contre de Grave ex-ministre de la Guerre »).

<sup>432</sup> Voir la lettre du roi à l'Assemblée : *AP*, t. 39, p. 530, séance du 10 mars 1792. Voir aussi : Georges Michon, *Adrien Duport, op. cit.*, p. 380.

<sup>433</sup> *AP*, t. 39, p. 530, Ramond.

<sup>434</sup> Thierry Lentz, « De l'expansionnisme au système continental », *in* Jean-Claude Allain, Françoise Autrand, Lucien Bély, Philippe Contamine, Pierre Guillen, Thierry Lentz, Georges-Henri Souton, Laurent Theis et Maurice Vaïsse (dir.), *Histoire de la diplomatie française, op. cit.*, p. 427.

<sup>435</sup> Avant la Révolution, Bon-Claude Cahier de Gerville (1751-1796) est avocat au parlement de Paris. Le 13 mai 1789, il devient membre de la Commune de Paris, puis occupe le poste de procureur syndic adjoint à partir de mois de novembre (Adolphe Robert et Gaston Cougny (dir.), « Cahier de Gerville », *in Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. 1, p. 546-547). Suite à un rapport sur l'affaire de Nancy, le roi le nomme ministre de l'Intérieur le 29 novembre 1791 (*AP*, t. 35, p. 433, séance du 29 novembre 1791, Lettre du roi). Attaqué par les Girondins en raison de ses dénonciations contre certaines exactions commises par des patriotes, il remet sa démission et se trouve remplacé par Roland le 24 mars 1792 (*AP*, t. 40, p. 449, séance du 24 mars 1792). Battu par Jean-Nicolas Pache aux élections municipales parisiennes du 13 octobre 1792, il quitte définitivement la capitale pour Bayeux (AN, F/7/4631, dossier 1, pièce 9, Supplément au mémoire remis aux Comité de Salut public et de sûreté générale).

trois ministres patriotes (Clavière, Roland, Servan) sont renvoyés après la rédaction par Roland, le 10 juin, d'une lettre vexatoire au roi<sup>436</sup>. Les deux ministères feuillants leur succédant ne peuvent échapper aux accusations de mise en danger de la patrie endurées par le précédent cabinet modéré. Si les nouveaux ministres ne semblent plus agir secrètement contre la volonté de l'Assemblée, leur inertie suscite autant d'inquiétude parmi les députés girondins.

**340. Recompositions ministérielles (juin-août 1792).** De nouveaux ministères se forment suite aux renvois successifs des Feuillants et des Girondins. Un « deuxième ministère feuillant » est composé par le roi à partir du 13 juin 1792. Les nouveaux ministres, hormis Dumouriez placé à la tête du département de la Guerre, sont des hommes très peu connus. Duranthon et Lacoste, qui se sont opposés – avec Dumouriez – aux trois ministres patriotes (Clavière, Roland, Servan), conservent les portefeuilles de la Justice et de la Marine. Duranthon tient également le rôle de ministre des Contributions publiques par intérim. Toutefois, les ministres Mourgue<sup>437</sup>, à l'Intérieur, et Naillac<sup>438</sup>, aux Affaires étrangères, ne demeurent en fonction que cinq jours. Le 18 juin, Hervé de Beaulieu<sup>439</sup> est nommé aux Contributions publiques<sup>440</sup>, Terrier de Montciel<sup>441</sup> à l'Intérieur, Scipion de Chambonas aux Affaires étrangères, enfin Pierre Auguste Lajard à la

---

<sup>436</sup> AP, t. 45, p. 163 à 165, séance du 13 juin 1792. Sur l'effet déplorable de cette lettre voir Bernardine Melchior-Bonnet, *Les Girondins, op. cit.*, p. 89 à 93.

<sup>437</sup> Jacques Augustin Mourgue (1734-1818) est un protégé de Dumouriez. Durant ses cinq jours au ministère, il ne joue aucun rôle politique. Voir Catherine Kawa, « Mourgue », in DM, p. 74. Pour sa nomination, voir AP, t. 45, p. 162, séance du 13 juin 1792.

<sup>438</sup> Né en 1737, Pierre-Paul de Méredieu, baron de Naillac commence sa carrière dans les armées du roi avant de devenir conseiller d'ambassade à Vienne en 1771 (Adolphe Robert et Gaston Cougny (dir.), « Naillac », *Dictionnaire des parlementaires, op. cit.*, t. 4, p. 467). Tout juste nommé ministre plénipotentiaire des Deux-Ponts le 7 juin 1792, il est choisi comme ministre des Affaires étrangères le 13 juin 1792 (Pascal Simonetti, « Naillac », in DM, p. 74). Naillac remet sa démission seulement cinq jours plus tard. Il est alors envoyé comme représentant de la France à Gênes (*Ibid.*). Menacé sous la Terreur, il émigre en Toscane (Adolphe Robert et Gaston Cougny (dir.), « Naillac », *Dictionnaire des parlementaires, op. cit.*, t. 4, p. 467).

<sup>439</sup> Hervé de Beaulieu (1752-1807) commence sa carrière dans l'administration fiscale, en dirigeant successivement les fermes de Lorient et de Paris. En 1791, il obtient la présidence du Bureau de la comptabilité nationale. Nommé ministre des Contributions publiques le 18 juin 1792, Beaulieu se joint à la démission collective du « ministère feuillant » le 10 juillet, avant d'être finalement remplacé le 30 juillet. Il revient en Bretagne où il exerce notamment la fonction de receveur du district de Blain du 10 décembre 1793 au 20 novembre 1794. Voir Guy Antonetti, *Les ministres des Finances, op. cit.*, p. 99 à 112 ; Pascal Simonetti, « Beaulieu », in DM, p. 31.

<sup>440</sup> AP, t. 45, p. 358, séance du 18 juin 1792.

<sup>441</sup> Antoine René Terrier de Montciel (1757-1831) est officier avant la Révolution et devient, en 1790, maire de Dole, sa ville natale, puis président du directoire du département du Jura en 1791 (Léonce Pingaud, *Un ministre de Louis XVI, Terrier de Montciel d'après sa correspondance inédite*, Paris, J. Gervais, 1879, BnF, MFICHE 8-LN<sup>27</sup>-31674, p. 8 à 10). Nommé ministre de l'Intérieur le 18 juin 1792 (AP, t. 45, p. 335, séance du 18 juin 1792, Lettre du roi en date du 18 juin 1792), il doit aussitôt faire face à la journée révolutionnaire du 20 juin 1792. « Royaliste convaincu » (Catherine Kawa, « Terrier de Montciel », in DM, p. 88), il fait distribuer des témoignages dénonçant cette journée. Quittant son poste le 17 juillet 1792, suite à la démission collective du « deuxième ministère feuillant », Terrier de Montciel émigre en Angleterre. En 1814, il est membre d'une députation chargée de plaider la cause du retour des Bourbons auprès des puissances alliées vainqueurs de Napoléon et devient secrétaire du comte d'Artois, mais il refuse d'intégrer le gouvernement provisoire (Léonce Pingaud, *Un ministre de Louis XVI, op. cit.*, p. 25 à 28).



Guerre<sup>442</sup>, après l'éviction de Dumouriez. La journée révolutionnaire du 20 juin 1792 met immédiatement les ministres sur la sellette. Elle démontre aussi l'importance de leur figure auprès de l'opinion publique, car, à l'instar de la démission de Necker, le renvoi des Girondins débouche sur un événement révolutionnaire doté d'une très grande force symbolique<sup>443</sup>. Un « troisième ministère feuillant » constitue le dernier Conseil de Louis XVI. Ce sont encore des hommes peu connus auquel le roi fait appel. Le portefeuille de la Justice échoit dès le 4 juillet à Hector Dejoly<sup>444</sup>, le seul ministre non démissionnaire le 10, celui de l'Intérieur à Champion de Villeneuve<sup>445</sup> le 21 juillet, celui de la Marine à Dubouchage<sup>446</sup> le 21 également<sup>447</sup>, celui de la Guerre à d'Abancourt<sup>448</sup> le 23, celui des Contributions publiques à Delaville-Leroulx le 29<sup>449</sup>,

<sup>442</sup> AP, t. 45, p. 335, séance du 18 juin 1792. Le roi annonce dans la même lettre la nomination des trois ministres.

<sup>443</sup> Gerhard Wolf, *Scipion de Chambonas*, op. cit., p. 69.

<sup>444</sup> Qualifié par Gerhard Wolf de « girouette du cabinet », il bénéficie à la fois de la confiance du roi et de celle de la Gironde. Voir AP, t. 46, p. 110, séance du 4 juillet 1792.

<sup>445</sup> Anne Clément Félix Champion de Villeneuve (1748-1844) est, avant la Révolution française, avocat au Parlement de Paris puis aux conseils du roi (Jean Tulard, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*, op. cit., p. 636). Dès 1789, il devient membre de la commune de Paris et administrateur provisoire de la ville (AN, F/7/4638, dossier 4, Lettre de Champion de Villeneuve au Comité de Sûreté générale). En 1792, il est nommé commissaire extraordinaire du roi envoyé en mission à Avignon. À l'issue de sa mission, il devient ministre de l'Intérieur, le 21 juillet 1792 (AP, t. 47, p. 47, séance du 22 juillet 1792), auquel il demeure seulement vingt-et-un jours (AN, F/7/4638, dossier 4, Lettre de Champion de Villeneuve au Comité de Sûreté générale). Jamais accusé pendant son court ministère, Champion de Villeneuve est remplacé le 10 août 1792 par Roland de La Platière (*Ibid.*). Oublié jusqu'en 1815, il redevient avocat au Conseil du roi et à la Cour de cassation sous la Restauration (Jean Tulard, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*, op. cit., p. 636).

<sup>446</sup> François-Joseph Gratet vicomte du Bouchage (1749-1821), membre du corps de la marine depuis l'âge de quatorze ans, est nommé, le 8 juillet 1792, maréchal de camp (Myriam Alamkan, « Du Bouchage », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine*, op. cit., p. 254). Après l'avoir refusée deux fois, il accepte sa nomination par Louis XVI comme ministre de la Marine le 21 juin 1792, poste auquel il demeure jusqu'au 10 août, tandis qu'il détient aussi, par intérim, le portefeuille des Affaires étrangères du 23 juillet au 1<sup>er</sup> août 1792 (Françoise Malet, « Dubouchage », in DM, p. 53). Il quitte la France immédiatement après la chute de la monarchie et continue de servir la cause des Bourbons jusqu'à la Restauration. Dubouchage redevient ainsi ministre de la Marine du 24 septembre 1815 au 22 juin 1817 (Myriam Alamkan, « Du Bouchage », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine*, op. cit., p. 254-255.).

<sup>447</sup> AP, t. 47, p. 47, séance du 22 juillet 1792.

<sup>448</sup> Charles Xavier Joseph Franqueville d'Abancourt (1758-1792), militaire de carrière, nommé lieutenant colonnel en 1791, est ministre de la Guerre du 23 juillet 1792 au 10 août 1792. Son attachement à la monarchie le conduit à envisager, pendant son ministère, l'arrestation des principaux leaders révolutionnaires tels que Robespierre, Danton et Marat (Gilbert Bodinier, « Charles-Xavier-Joseph Franqueville d'Abancourt », in Thierry Sarmant (dir.), *Les ministres de la Guerre, 1570-1792, Histoire et Dictionnaire biographique*, Paris, Belin, 2007, p. 553). Décrété d'accusation par l'Assemblée législative le 29 août 1792 (*Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 485-486, n° 1632, « Acte d'accusation contre le sieur Dabancourt, Ministre de la Guerre », 29 août 1792), et emprisonné à Orléans en attendant de comparaître devant la Haute Cour nationale, il est victime des massacres de septembre en compagnie de Valdec de Lessart. Voir AN, F/7/4774/27 ; F/7/4577 et F/7/4659, papiers personnels, dossier 2 ; Pascal Simonetti, « Abancourt », in DM, p. 29.

<sup>449</sup> René Delaville-Leroulx (1742-1803) est selon les archives de sa loge maçonnique un ancien secrétaire du Parlement de Toulouse, devenu avocat par la suite. De 1782 aux débuts de la Révolution, il occupe des fonctions de direction au sein de l'administration fiscale. Son frère, Joseph Delaville-Leroulx, proche de Necker et membre du club des Feuillants, a peut-être quelque chose à voir avec sa nomination comme ministre des Contributions publiques. Cependant, tout juste nommé le 29 juillet 1792, René Delaville-Leroulx perd son portefeuille lors de la chute de Louis XVI. Voir Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 113 à 122 ; Pascal Simonetti, « Delaville-Leroulx », in DM, p. 51.

enfin celui des Affaires étrangères à Bigot de Sainte-Croix<sup>450</sup> le 1<sup>er</sup> août. Mais la journée du 10 août 1792, qui entraîne la chute de tout l'exécutif monarchique, met définitivement un terme à l'existence du parti feuillant.

## **§ 2 : Prévenir l'inexécution des mesures nécessaires au maintien de l'ordre public**

**341. Diriger la fonction exécutive.** Selon Carré de Malberg, « la supériorité de la fonction législative appelle nécessairement, pour le Corps législatif, un certain pouvoir d'examen et de contrôle, on peut même dire un pouvoir de direction, sur l'exécution des lois »<sup>451</sup>. Ce principe de surveillance de l'exécution des lois est d'ailleurs tiré de la doctrine rousseauiste, selon laquelle il est constitutif du pouvoir législatif<sup>452</sup>. Depuis les débuts de la Constituante, le pouvoir législatif contrôle à ce titre l'activité exécutive des ministres. L'inexécution des lois est d'ailleurs souvent reprochée aux ministres, même si les accusations dissimulent toujours une intrigue politique. À cet égard, les derniers ministres de Louis XVI subissent les attaques d'une Gironde indignée par le départ des ministres patriotes et déterminée à faire chuter le pouvoir exécutif. En raison de l'inexécution des lois, les ministres feuillants représenteraient une menace pour la sûreté intérieure. L'accusation politique correspond à la réalité institutionnelle : la faiblesse de leurs attributions ne permet pas aux ministres d'adopter et de faire exécuter des mesures propres à maintenir l'ordre public (A). L'inertie des ministres amène les députés à élaborer une responsabilité solidaire sanctionnant un Conseil qui n'adopterait pas des mesures nécessaires au salut de la patrie (B).

### **A) Le suivi de l'exécution des lois**

**342.** Afin de faciliter la bonne exécution des lois, chaque assemblée révolutionnaire se dote d'un comité chargé de surveiller l'expédition des décrets par les ministres, ainsi que de comités exerçant partiellement une fonction d'exécution (1). Au contraire, les ministres craignant toujours d'empiéter sur le pouvoir législatif sont – *de facto* et *de jure* – incompetents pour l'exécution de mesures destinées à maintenir l'ordre public (2).

---

<sup>450</sup> Louis-Claude Bigot de Sainte-Croix (1744-1803) est agent diplomatique depuis 1771 auprès des cours de Turin, Stockholm, Saint-Petersbourg, puis à Coblenz à partir de 1791 (Jean-Pierre Bois, « Bigot de Sainte-Croix », *in DMAE*, p. 218). Nommé ministre des Affaires étrangères le 1<sup>er</sup> août 1792, il ne conserve son portefeuille que dix jours en raison de la chute de la monarchie et du dernier « cabinet feuillant » lors de la prise des Tuileries.

<sup>451</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, t. 2, p. 51.

<sup>452</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, *op. cit.*, p. 148.

## 1) Les instruments de contrôle

**343. Porter les décrets à la connaissance des ministres.** Parmi les décrets adoptés par l'Assemblée nationale, ceux qui sont relatifs aux redditions de compte des ministres sont très fréquemment exécutés avec plusieurs jours de retard. Le député Claude Dorizy avertit ses homologues qu'en cette matière « il n'existe point, dans notre règlement, de moyens de faire connaître officiellement vos décrets aux ministres »<sup>453</sup> et bien souvent ces derniers avouent avoir été informés de l'existence d'une loi seulement par la lecture de la presse. Dorizy propose alors que le Comité des décrets soit chargé de « faire parvenir aux ministres et autres agents du pouvoir exécutif les décrets qui portent injonction de rendre compte de l'exécution des lois »<sup>454</sup>. L'Assemblée décide, suivant une proposition de Dehaussy-Robecourt, de confier ce soin au bureau des secrétaires<sup>455</sup>. En vertu du décret adopté ce 29 décembre 1791, « les Secrétaires de l'Assemblée nationale sont chargés de transmettre dans les 24 heures aux Ministres [...] les Décrets qui leur prescrivent de rendre compte de l'exécution des Lois de l'Etat, ou de ce qui concerne les départemens dont ils sont respectivement chargés »<sup>456</sup>. En ce qui concerne les autres décrets, l'Assemblée législative confie à son Comité des décrets la mission de les porter à la connaissance du ministre de la Justice, lequel est ensuite chargé de distribuer à ses homologues les décrets qui concernent leur département<sup>457</sup>. L'importance de son rôle apparaît notamment lors de l'accusation lancée le 3 décembre 1791 contre Valdec de Lessart, alors ministre de l'Intérieur, au sujet d'une loi fiscale du 29 septembre expédiée seulement le 25 novembre au département du Calvados<sup>458</sup>. En l'espèce, la méconnaissance du décret par Lessart est imputable à une défaillance du ministre de la Justice, qui ne lui a pas transmis la loi dans un délai raisonnable<sup>459</sup>.

**344. La surveillance du Comité des décrets.** Bien que tous les comités soient déjà chargés de surveiller l'activité des ministres relative à leur domaine de compétence<sup>460</sup>, l'Assemblée constituante décide dès le mois de novembre 1789 de « mettre en place une surveillance de

---

<sup>453</sup> AP, t. 36, p. 637, séance du 29 décembre 1791, Dorizy.

<sup>454</sup> Ibid.

<sup>455</sup> Ibid.

<sup>456</sup> Coll. Baudouin, vol. 26, p. 276-277, n° 253, « Décret relatif à l'envoi aux Ministres, Ordonnateurs & Commissaires du Roi, des Décrets relatifs aux comptes qu'ils doivent rendre », 29 décembre 1791.

<sup>457</sup> Ibid., vol. 26, p. 126, n° 132, « Décret relatif aux fonctions du Comité des Décrets », 12 novembre 1791, art. 5 et art. 8.

<sup>458</sup> AP, t. 35, p. 529, séance du 3 décembre 1791, Fauchet.

<sup>459</sup> Ibid., t. 36, p. 306, séance du 23 décembre 1791, Lessart.

<sup>460</sup> Virginie Martin, « Ce que l'Exécutif fait de la loi et à la loi », in Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang et Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi, op. cit.*, p. 36.

l'envoi des décrets sanctionnés ou acceptés par le roi »<sup>461</sup>. Le 21 novembre, elle nomme quatre commissaires chargés de communiquer avec le garde des sceaux et les autres ministres afin de s'assurer que les décrets ont bel et bien été expédiés<sup>462</sup>. La création de cette Commission de surveillance de l'envoi des lois consacre déjà « un droit de regard du pouvoir législatif sur l'exercice de la sanction et de la promulgation par le pouvoir exécutif »<sup>463</sup>. Le 6 juillet 1790, la Commission est transformée en « Comité chargé de collationner les décrets & d'en surveiller l'expédition & l'envoi »<sup>464</sup>. Un tel comité peut apporter une aide précieuse aux ministres dont les bureaux sont désorganisés. En effet, dès son entrée au ministère de la Justice, Duport-Dutertre se plaint de trouver un bureau d'envoi des décrets mal organisé<sup>465</sup>. Il déclare « qu'au milieu de cette immensité d'affaires dont le département de la justice est chargé, il [lui] est impossible de [se] livrer aux détails de l'envoi et de l'expédition des lois, et [qu'il doit se] borner à une surveillance générale »<sup>466</sup>. Brissot explique, selon un point de vue des plus suspicieux, que « si les agens du pouvoir exécutif ne paroissent pas bien affectionnés à la révolution, si la constitution est telle que le pouvoir législatif n'ait aucun moyen de les forcer à exécuter, ou de les punir s'ils exécutent mal, dès-lors il faut un comité de surveillance, et sur le dehors et sur le dedans, et sur le ministère »<sup>467</sup>. Dès lors, le 15 octobre 1791, l'Assemblée législative décide elle aussi de se doter d'un Comité des décrets<sup>468</sup>. Pour accomplir sa mission de surveillance, le Comité des décrets se base sur les plaintes formulées par les administrations des départements<sup>469</sup>. Les commissaires, après avoir porté à la connaissance du ministre de la Justice les décrets à faire sanctionner et consigné la date à laquelle leur mission a été accomplie<sup>470</sup>, donneront au Comité des décrets une copie de la « note de l'envoi des loix par le Ministre de la justice, soit aux tribunaux, soit aux autres Ministres »<sup>471</sup>. Le Comité des décrets de l'Assemblée législative acquiert quelques compétences supplémentaires au détriment du bureau des procès-verbaux et du secrétariat de l'Assemblée<sup>472</sup>. Il est par exemple chargé

<sup>461</sup> Martine Sin Blima-Barrau, *Le comité des décrets*, op. cit., p.133.

<sup>462</sup> Coll. Baudouin, vol. 1<sup>er</sup>, p. 172, « Décret pour la nomination de Commissaires chargés de constater l'envoi des Décrets », 21 novembre 1789.

<sup>463</sup> Martine Sin Blima-Barrau, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 145-146.

<sup>464</sup> Coll. Baudouin, vol. 4, p. 32, « Décret sur l'étendue des fonctions du Comité pour l'envoi des Décrets », 6 juillet 1790.

<sup>465</sup> AP, t. 22, p. 21, séance du 5 janvier 1791, Lettre de Duport-Dutertre au Président en date du 5 janvier 1791.

<sup>466</sup> Ibid.

<sup>467</sup> Brissot, *Discours sur l'organisation des comités*, op. cit., p. 4.

<sup>468</sup> AP, t. 34, p. 239, séance du 15 octobre 1791.

<sup>469</sup> Martine Sin Blima-Barrau, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 253.

<sup>470</sup> Coll. Baudouin, vol. 26, p. 126, n° 132, « Décret relatif aux fonctions du Comité des Décrets », 12 novembre 1791, art. 5.

<sup>471</sup> Ibid., art. 8.

<sup>472</sup> Martine Sin Blima-Barrau, « Le Comité des décrets », *La Révolution française*, [en ligne], 3, 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012, p. 5 à 7.

d'envoyer lui-même les décrets, les actes et les pièces d'accusation à la Haute Cour d'Orléans<sup>473</sup>. De même, après la chute de la monarchie, les membres du Comité peuvent expédier directement les décrets jugés urgents<sup>474</sup>. Cet empiètement sur la fonction exécutive dévolue aux ministres n'est d'ailleurs pas l'exclusivité du Comité des décrets.

**345. Les Comités d'exécution.** Certains des comités du corps législatif sont qualifiés de comités d'exécution. Outre leur activité législative, voire gouvernementale, ils remplissent effectivement des tâches propres aux agents exécutifs telles que l'expédition des lois et la surveillance de leur application. Dès le 13 octobre 1791, Camus présente à la Législative l'utilité de ces comités pour pallier l'inaction des ministres :

« L'objet de l'institution des comités de l'Assemblée nationale était de préparer les décrets relatifs aux diverses matières dont l'Assemblée avait à s'occuper, de voir entre plusieurs membres qui se surveillent les uns les autres, des pièces qui ne peuvent être examinées que sur le bureau, et d'en rendre compte à l'Assemblée par l'organe d'un rapporteur. La nécessité des circonstances a forcé les comités à aller au-delà de leur institution primaire. [...] l'inertie des agents du pouvoir exécutif, si marquée à différentes époques, contraint les comités à suivre directement et par eux-mêmes l'exécution des lois, et à entretenir une correspondance active avec les corps administratifs<sup>475</sup>. »

Les comités des assemblées révolutionnaires deviennent des lieux d'exercice du pouvoir exécutif et de l'administration<sup>476</sup>. L'Assemblée législative se dote ainsi de véritables comités d'exécution – en opposition aux habituels comités de législation – selon la classification réalisée par Henri Olive dans sa thèse de 1908 sur les comités révolutionnaires<sup>477</sup>.

## 2) Les limites de la fonction exécutive

**346.** Pour mettre un terme aux troubles à l'ordre public, les ministres ne disposent d'aucun moyen coercitif. Leur seule marge de manœuvre réside dans l'expédition de courriers afin d'indiquer aux administrateurs locaux la conduite à adopter (a). En agissant de la sorte, les ministres souhaitent éviter d'être accusés d'outrepasser les fonctions que leur octroie la Constitution (b).

---

<sup>473</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>474</sup> Martine Sin Blima-Barru, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 310.

<sup>475</sup> AP, t. 34, p. 202, séance du 13 octobre 1791, « Notice générale et particulière des travaux des comités de l'Assemblée nationale constituante, et état de ces travaux au 30 septembre 1791, par M. Camus, archiviste de l'Assemblée nationale, député à l'Assemblée constituante ».

<sup>476</sup> Guillaume Mazeau, « Avant-propos », *La Révolution française* [en ligne], 3, 2012, mis en ligne le 19 décembre 2012, p. 1.

<sup>477</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 41.

### a) Constater l'inexécution des mesures d'ordre public

**347. L'insuffisance des moyens octroyés aux ministres.** L'incompétence des ministres en matière de maintien de l'ordre public intérieur est aussi bien d'origine législative que constitutionnelle. C'est au roi qu'est confié « le soin de veiller au maintien de l'ordre & de la tranquillité publique »<sup>478</sup>. L'organisation du ministère ne donnant pas d'attributions policières aux ministres, il leur est impossible d'adopter des mesures utiles au maintien de l'ordre. L'absence de force coercitive des actes ministériels est évidente depuis l'entrée en vigueur de la Constitution. L'impossibilité de faire cesser les troubles qui agitent Avignon illustre parfaitement le manque de pouvoir des ministres. Suite à la décision de rattacher Avignon (qui depuis le XII<sup>e</sup> siècle est la propriété du Vatican) à la nation française<sup>479</sup>, des affrontements opposent les partisans de l'ancienne municipalité modérée « plus ou moins soutenue par les contre-révolutionnaires, et des éléments plus révolutionnaires, dirigés par des négociants et des hommes de loi, appuyés par les chefs de l'armée avignonnaise »<sup>480</sup>. Alors que de nombreuses violences sont commises par les deux camps, les Girondins considèrent que le ministre de l'Intérieur, en l'occurrence Valdec de Lessart, est responsable des « meurtres de Sorgue, ceux d'Avignon, et tous les crimes atroces qui ont ensanglanté ces lieux depuis l'époque du premier octobre »<sup>481</sup>. Lessart aurait différé l'envoi du décret de réunion d'Avignon à la nation française et aurait « gardé pendant plus de deux mois ce décret dans son portefeuille »<sup>482</sup>. Dès son arrivée au ministère, Duranthon est aussi confronté à ces troubles. Après un attroupement devant la prison d'Avignon, sont libérés les auteurs du massacre de la Glacière qui a causé la mort de soixante-deux détenus les 16 et 17 octobre 1791<sup>483</sup>. Toutefois la majorité des prisonniers libérés serait disposée à se rendre si les juges reviennent à leurs postes. Le ministre de la Justice réagit à cette nouvelle en faisant rappeler les juges à leurs fonctions et en donnant « au commissaire du roi des ordres précis, afin qu'il employât les moyens les plus prompts pour faire réintégrer,

<sup>478</sup> Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. IV, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>479</sup> Coll. Baudouin, vol. 18, p. 142-143, « Décret qui réunit Avignon & le Comtat Venaissin à l'Empire François », 14 septembre 1791. Voir Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République, Essai d'histoire politique*, Paris, Economica, Aix-en-Provence, PUAM, 1988, p. 99 à 103.

<sup>480</sup> Anne-Marie Dupont, « Glacière, (Massacres de la) », in Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française, op. cit.*, p. 507.

<sup>481</sup> Claude Fauchet, *Société des Amis de la Constitution, séante aux Jacobins Saint-Honoré, à Paris, Confirmation et développement de la dénonciation faite à l'assemblée nationale contre M. de Lessart, ministre, par Claude Fauchet, évêque du Calvados, le 29 février 1792*, BnF 8-LB<sup>40</sup>-650, p. 18. Voir *supra*, p. 22 : « M. de Lessart est responsable des meurtres et de tous les malheurs du Comtat, depuis le moment où la loi de réunion auroit pu et dû y être portée par ses soins. C'étoit son devoir sacré ; c'étoit là la plus pressante des fonctions de son ministère. Il a été six semaines sans la remplir ; il est jugé. »

<sup>482</sup> AP, t. 39, p. 548-549, séance du 10 mars 1792, Vergniaud.

<sup>483</sup> Anne-Marie Dupont, « Glacière, (Massacres de la) », in Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française, op. cit.*, p. 507.

sous l'autorité de la loi, les prisonniers qu'une violation criminelle en avait retirés »<sup>484</sup>. Ces initiatives ne semblent produire aucun des effets désirés : seulement un ou deux juges acceptent de revenir à Avignon<sup>485</sup>, tandis que les signalements des prisonniers évadés parviennent trop tardivement au ministre. Les anciens détenus rentrés à Avignon – et qui ont demandé à réintégrer les prisons – se sont dorénavant rendus maîtres de la ville, dans une telle mesure qu'on ne peut écarter l'hypothèse qu'ils deviennent eux-mêmes les prochains administrateurs et juges de la municipalité<sup>486</sup>. Ils constituent désormais « le parti le plus puissant »<sup>487</sup>. Duranthon n'a d'autre possibilité que de réitérer sa prière envers les juges<sup>488</sup>. L'Assemblée adopte, en réponse, un décret pour ordonner au ministre de « rendre compte des mesures prises pour rétablir le calme à Avignon »<sup>489</sup>. Mais les députés rient bien du ministre lorsqu'il déclare que la plupart des brigands sont en fuite, bien qu'il ait envoyé les ordres de faire arrêter les auteurs de crimes et de réunir le tribunal criminel<sup>490</sup>. Une autre mission confiée à Duranthon met en évidence l'incapacité des ministres à faire face aux troubles politiques. Le 3 mai, l'Assemblée décrète d'accusation les journalistes Marat<sup>491</sup> et Royou<sup>492</sup>, comme criminels de lèse-nation en vertu des opinions qu'ils ont manifestées après l'assassinat du général Dillon<sup>493</sup>. Accusé d'insouciance par l'Assemblée au sujet de l'exécution « des lois destinées à réprimer la licence de la presse »<sup>494</sup>, Duranthon est mandé le 21 mai à la barre de l'Assemblée pour répondre de l'exécution de ce décret<sup>495</sup>. Il affirme avoir expédié, le jour même, deux copies destinées au département et à la municipalité de Paris, deux autres copies aux officiers de police, et un dernier exemplaire au commissaire du roi à la Haute Cour d'Orléans<sup>496</sup>. Les premières recherches s'étant révélées infructueuses, Duranthon recommande au commissaire du roi à la Haute Cour de faire arrêter les colporteurs des journaux<sup>497</sup>. En dépit de ses échecs répétés, il se

<sup>484</sup> AP, t. 42, p. 155, séance du 19 avril, Lettre de Duranthon en date du 17 avril 1792.

<sup>485</sup> Ibid., t. 43, p. 42, séance du 5 mai 1792, Duranthon.

<sup>486</sup> Ibid.

<sup>487</sup> Ibid.

<sup>488</sup> Ibid., t. 43, p. 43, séance du 5 mai 1792, Lettre de Duranthon au commissaire du roi à Avignon.

<sup>489</sup> Coll. Baudouin, vol. 29, p. 40, n° 709, « Décret qui ordonne aux Ministres de la Justice & de l'Intérieur, de rendre compte des mesures prises pour rétablir le calme à Avignon, & pour faire réintégrer dans les prisons les accusés qui s'en sont évadés », 5 mai 1792.

<sup>490</sup> AP, t. 44, p. 47, séance du 23 mai 1792, Lettre de Duranthon au commissaire du roi auprès du tribunal criminel d'Avignon.

<sup>491</sup> Coll. Baudouin, vol. 29, p. 25, n° 698, « Décret d'accusation contre l'auteur de la feuille périodique intitulée *l'Ami du Peuple* », 3 mai 1792.

<sup>492</sup> Ibid., vol. 29, p. 24, n° 697, « Décret d'accusation contre l'auteur de l'ouvrage périodique intitulé *l'Ami du Roi* », 3 mai 1792.

<sup>493</sup> Charles Walton, *La liberté d'expression en Révolution, Les mœurs, l'honneur, la calomnie*, Rennes, PUR, 2014, p. 167.

<sup>494</sup> AP, t. 42, p. 722, séance du 3 mai 1792.

<sup>495</sup> Ibid., t. 43, p. 623, séance du 21 mai 1792, Jouffret au nom du comité des décrets.

<sup>496</sup> Ibid., p. 630.

<sup>497</sup> Ibid., t. 45, p. 118, séance du 12 juin 1792, Duranthon.

félicite de son action : depuis cette lettre du 14 mai au commissaire du roi, il considère avoir porté son « ministère plus loin peut-être qu'il ne [lui] était permis »<sup>498</sup>. Lors de sa reddition de compte du 24 juin, Duranthon prétend avoir expédié plus de 12 000 lettres<sup>499</sup> ainsi qu'un très grand nombre de circulaires pour « exciter le zèle et la surveillance des fonctionnaires publics »<sup>500</sup>. « Vous voyez que j'ai fait tout ce qu'il était en mon pouvoir de faire »<sup>501</sup> assure-t-il. Mais force est de constater l'inefficacité de ces actes, tous dépourvus d'un quelconque caractère coercitif.

**348. La journée révolutionnaire du 20 juin 1792.** L'invasion des Tuileries témoigne encore de l'incapacité des ministres à maintenir l'ordre public. Organisée par les Girondins, la manifestation du 20 juin aux Tuileries a originellement deux revendications : le retrait du veto royal sur les décrets relatifs aux prêtres réfractaires et à la constitution d'un camp de fédérés près de Paris et le retour des ministres patriotes<sup>502</sup>. Dès la veille, « instruit, par différents rapports, qu'il se préparait dans plusieurs faubourgs de la ville des rassemblements pour les jours suivants »<sup>503</sup>, le ministre de l'Intérieur se repose uniquement sur l'action du directoire du département de Paris. Terrier de Montciel lui délègue « le maintien de la loi dans toute son intégrité »<sup>504</sup>. Néanmoins, dans la matinée du 20 juin, le ministre apprend que des citoyens armés se dirigent vers les Tuileries<sup>505</sup>. Terrier exige que le directoire donne des ordres pour faire marcher des troupes vers le palais<sup>506</sup>, puis se rend immédiatement auprès du roi. Selon le récit de Lajard, les ministres s'occupent sans attendre « de toutes les précautions qui pouvaient assurer le château »<sup>507</sup> et demeurent aux Tuileries afin de « sauver le roi ou périr avec lui »<sup>508</sup>. Alors que la monarchie constitutionnelle résiste à cette journée révolutionnaire, Terrier considère bientôt que « le sort de la France »<sup>509</sup> dépend peut-être de l'Assemblée législative.

<sup>498</sup> *Ibid.* Duranthon explique : « Peut-être même ai-je étendu mon autorité trop loin, en ordonnant cet arrêté pour voie de fait. Cependant j'ai cru trouver dans les lois cette faculté, de faire interroger les colporteurs, en ce que je les regarde comme des hommes pris en flagrant délit, et qu'on peut arrêter. »

<sup>499</sup> *AP*, t. 45, p. 539, séance du 24 juin 1792, Duranthon.

<sup>500</sup> *Ibid.*

<sup>501</sup> *Ibid.*, t. 45, p. 118, Duranthon.

<sup>502</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 229. Le décret sur le camp des fédérés est adopté le 8 juin suite à une proposition de Servan du 4 juin. Voir aussi Jacques de Saint-Victor et Thomas Branthôme, *Histoire de la République en France, Des origines à la V<sup>e</sup> République*, Paris, Economica, 2018, p. 242.

<sup>503</sup> *AP*, t. 45, p. 440, séance du 21 juin 1792, Terrier de Montciel.

<sup>504</sup> *Ibid.*, p. 442, Lettre de Terrier de Montciel au directoire du département de Paris le 20 juin 1792, à 8 heures.

<sup>505</sup> *Ibid.*, Terrier de Montciel.

<sup>506</sup> *Ibid.*, Lettre de Terrier de Montciel au directoire du département de Paris le 20 juin 1792 à 9 heures.

<sup>507</sup> Cité par Gerhard Wolf, « Deux témoins des événements du 20 juin 1792 : Pierre Auguste Lajard et Scipion de Chambonas », *AHRF*, avril-juin 1993, p. 315.

<sup>508</sup> *Ibid.*

<sup>509</sup> *AP*, t. 45, p. 509, séance du 23 juin 1792, Terrier de Montciel.



En réalité, Terrier conçoit un plan secret « pour déterminer un mouvement en faveur du roi et contre les Jacobins »<sup>510</sup>, comprenant notamment la dissolution de l'Assemblée. Son projet est aussi désespéré qu'irréalisable. Loin de faire front au corps législatif, les ministres continuent de suivre strictement les dispositions de la Constitution.

## **b) Le respect de la séparation des pouvoirs**

**349. La désobéissance aux injonctions inconstitutionnelles.** La passivité des ministres face aux troubles religieux est un motif d'accusation particulièrement important pour les Girondins. Dès le 18 février 1792, Cahier de Gerville déclare que la Constitution civile du clergé est à l'origine d'une nouvelle Saint-Barthélemy<sup>511</sup>. Comme on peut l'attendre d'un ministre partiellement soutenu par les patriotes, Cahier fustige l'opposition des réfractaires et leur empire sur les populations, mais il condamne également toutes les exactions contre les non-conformistes. Le ministre exige la fin de ces persécutions qu'aucune loi du Corps législatif n'a ordonnées, telles que « les peines prononcées et exécutées contre les prêtres non sermentés, la clôture des églises non paroissiales, et les écarts graves de la part de quelques prêtres sermentés, tels que des refus de sépulture »<sup>512</sup>. Ces arrêtés des départements ne sont autre chose que « des actes arbitraires, oppressifs, injustes ou inutiles »<sup>513</sup>. Ces mesures éveillent seulement la compassion du peuple et élèvent sa considération pour les prêtres réfractaires<sup>514</sup>. Cette dénonciation des abus perpétrés contre les non-conformistes lui attire l'hostilité des Girondins<sup>515</sup>. Brissot s'indigne, dès le lendemain, contre ce rapport si éloigné de l'opinion que se font les patriotes de ce ministre<sup>516</sup>. Cahier est donc « aussi ministre que ses confrères »<sup>517</sup> écrit le *Patriote français*. Cependant, d'après un rapport réalisé par le Comité de l'examen des comptes suite à la démission de Cahier, l'Assemblée adopte un décret qui reconnaît sa bonne administration conformément aux lois<sup>518</sup>. En juillet 1792, Terrier relève que toutes les lois votées depuis 1789 afin d'arrêter les troubles religieux<sup>519</sup>, furent appliquées sans remous particulier ; tandis que les arrêtés récemment adoptés par plusieurs départements, d'une

---

<sup>510</sup> Georges Michon, *Adrien Duport, op. cit.*, p. 404.

<sup>511</sup> *AP*, t. 38, p. 624, séance du 18 février 1792, Cahier de Gerville.

<sup>512</sup> *Ibid.*, p. 627.

<sup>513</sup> *Ibid.*

<sup>514</sup> *Ibid.*

<sup>515</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution, op. cit.*, p. 39.

<sup>516</sup> *Le Patriote français*, n° 923, 19 février 1792, t. 6, p. 200.

<sup>517</sup> *Ibid.*

<sup>518</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 177-178, n° 1421, « Décret relatif à M. Cahier, ci-devant ministre de l'Intérieur », 15 août 1792.

<sup>519</sup> *AP*, t. 46, p. 281, séance du 9 juillet 1792, Terrier de Montciel.

illégalité assumée mais justifiés par les circonstances, heurtent les libertés individuelles. Sa conclusion est semblable à celle que tirait Cahier cinq mois auparavant : « La violation des formes protectrices de la sûreté des personnes et des propriétés excitaient l'intérêt des amis de la justice et des lois »<sup>520</sup>, avec toutefois cette nuance qu'aucune émotion n'aurait secoué le peuple « si les magistrats se fussent toujours rappelé qu'un citoyen qui se sert d'un dogme ou d'un rite religieux pour porter ses concitoyens à la désobéissance aux lois, n'est point punissable comme prêtre, mais comme perturbateur du repos public, comme chef d'émeute ou comme conspirateur »<sup>521</sup>. Pareillement, Duranthon continue de défendre la liberté des opinions religieuses. Le ministre de la Justice, sans nulle crainte de désobéir aux injonctions du corps législatif, déconseille aux tribunaux d'appliquer avec rigueur les lois visant les réfractaires<sup>522</sup>. Il contrevient aux devoirs de la fonction exécutive. Cependant, les ministres se cantonnent généralement à la stricte application des lois, sans jamais se permettre de les interpréter ou d'ajouter des dispositions supplétives.

**350. L'insuffisance des lois.** Comme l'affirme Terrier, un ministre ne peut faire autre chose que « s'attacher plus que jamais à la rigoureuse observation des lois »<sup>523</sup>. Le ministre de l'Intérieur feuillant observe que les demandes de ses prédécesseurs, « craignant de se rendre coupables d'usurpation du pouvoir législatif, s'ils se fussent permis de réparer eux-mêmes les omissions et les défauts de nos lois »<sup>524</sup>, bien qu'elles aient été renvoyées aux différents comités de l'Assemblée, demeurent toujours sans réponse. L'insuffisance des lois est donc le principal argument employé par Terrier. Il dénonce, à ce titre, les lois contre les perturbateurs comme étant incomplètes<sup>525</sup>, avec l'espoir d'échapper à toute responsabilité. C'est une conclusion identique que livre, dans un compte rendu du 9 juillet, le ministre de la Justice Dejoly, selon lequel les « dispositions relatives à la police de sûreté »<sup>526</sup> sont insuffisantes et rendent impuissants les exécutants. Si le pouvoir exécutif est inefficace, « c'est de l'imperfection des loix qu'il est chargé de faire exécuter que résulte cet état de langueur qui affaisse le corps politique »<sup>527</sup>. De même, Duranthon affirme que toutes les mesures qu'il aurait

---

<sup>520</sup> *Ibid.*

<sup>521</sup> *Ibid.*

<sup>522</sup> Antoine Duranthon, *Copie de la Lettre adressée aux Tribunaux par le Ministre de la Justice, à l'occasion des Troubles religieux*, 30 avril 1792, BnF, MFICHE 4-LB<sup>39</sup>-5901, p. 7.

<sup>523</sup> *AP*, t. 46, p. 281, Terrier de Montciel.

<sup>524</sup> *Ibid.*, p. 282.

<sup>525</sup> Léonce Pingaud, *Un ministre de Louis XVI, op. cit.*, p. 14.

<sup>526</sup> Hector Dejoly, *Compte rendu à l'Assemblée nationale, le 9 juillet 1792, sur l'état actuel des tribunaux et de l'administration générale de la justice dans le royaume*, BnF, 4-LF107-1, p. 6.

<sup>527</sup> *Ibid.*, p. 14.

pu adopter contre les journalistes auraient été inconstitutionnelles<sup>528</sup>, car « il n'appartient qu'au Corps législatif de prendre, par voie de police, des mesures qui puissent nous garantir efficacement de cette licence, qui devient chaque jour, plus audacieuse et plus funeste »<sup>529</sup>. Duranthon demande donc aux députés de remplir les lacunes du Code pénal<sup>530</sup>. Si elle ne légifère pas, poursuit-il, l'Assemblée devrait, par défaut, octroyer des pouvoirs de répression aux ministres<sup>531</sup>.

**351. Le respect de la séparation des pouvoirs.** Les ministres cherchent à se prémunir contre toute accusation d'avoir violé le principe de séparation des pouvoirs en usurpant la fonction législative. Le ministre de la Justice explique le 29 juin que les seules mesures à prendre résident dans « l'exécution des lois faites et promulguées »<sup>532</sup>. Les ministres ne peuvent s'en permettre d'autres<sup>533</sup>, car, d'après la Constitution « le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire : il ne peut faire que des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution »<sup>534</sup>. Cet aveu d'impuissance et la docilité des ministres démontrent à la fois les limites de leur rôle au sein du gouvernement et leur crainte d'empiéter sur les fonctions du pouvoir législatif. Malgré les troubles graves à l'ordre public, leur premier souci demeure le respect du principe de séparation des pouvoirs. Terrier de Montciel ne manque pas de rappeler, dans l'introduction de son rapport du 9 juillet, que les ministres demeurent toujours soumis à la Constitution :

« Ne recevant les ordres du roi qu'au nom de la loi, elle seule doit régler leur conduite, et si elle était insuffisante, ce n'est point à eux qu'il appartient de la suppléer. Ils seraient coupables s'ils négligeaient de faire exécuter les lois ; ils le seraient s'ils n'informaient pas le pouvoir législatif de ce qui peut mettre à cette exécution des obstacles qu'ils n'ont pas le moyen de surmonter ; ils le seraient si, sous prétexte d'ordre et de tranquillité publique, ils se permettaient le moindre acte d'usurpation sur le pouvoir qui ne leur est point délégué, ou s'ils favorisaient par leur signature un pareil attentat.

« Les agents du pouvoir exécutif doivent se borner aux fonctions que la Constitution leur délègue : s'ils ont employé tous les moyens pour faire exécuter les lois, s'ils vous rendent un compte fidèle des obstacles qu'ils ont éprouvés ; si en vous montrant avec vérité, la nature et la cause du mal, les progrès qu'il fait chaque jour, ils laissent à votre sagesse le soin d'y apporter les remèdes convenables, ils ont rempli suivant la loi les obligations que vos décrets leur ont imposées<sup>535</sup>. »

---

<sup>528</sup> AP, t. 43, p. 671, séance du 22 mai 1792, Duranthon.

<sup>529</sup> Ibid., t. 45, p. 117, séance du 12 juin 1792, Duranthon.

<sup>530</sup> Ibid., t. 45, p. 539, séance du 24 juin 1792, Duranthon.

<sup>531</sup> Ibid., t. 45, p. 117.

<sup>532</sup> Ibid., t. 45, p. 671, séance du 29 juin 1792, Duranthon.

<sup>533</sup> Ibid.

<sup>534</sup> Ibid., p. 672.

<sup>535</sup> Ibid., t. 46, p. 280, séance du 9 juillet 1792, Terrier de Montciel.

Nommé au ministère de la Guerre, d'Abancourt confie à La Fayette qu'en « acceptant, dans les circonstances actuelles, une place hérissée de difficultés, je n'ai pu songer, ni à la faiblesse de mes moyens, ni aux obstacles qui s'opposeront peut-être à ma volonté d'être utile »<sup>536</sup>. Le dogme de la séparation des pouvoirs et les incessantes invectives intimident bel et bien les ministres. Ils croient se mettre à l'abri de toute accusation en se cantonnant dans leurs fonctions subordonnées. Pourtant, face au péril encouru par la nation, les députés exigent que les ministres sortent de leur torpeur. L'absence de prise de mesures les exposera à la mise en jeu d'une responsabilité solidaire du Conseil.

## **B) Une responsabilité solidaire du ministère passif**

**352.** Les ministres feuillants comprennent eux-mêmes qu'ils sont de simples agents du pouvoir exécutif privés d'autonomie. Il paraît incohérent d'exiger d'eux des mesures législatives ou réglementaires. Pourtant, irritée par l'inertie des ministres<sup>537</sup>, l'Assemblée législative leur enjoint d'adopter les mesures nécessaires pour faire cesser les troubles à l'ordre public. Dès lors, les députés attendent une reddition de compte collective de la part du Conseil des ministres (1), puis élaborent une responsabilité négative pour sanctionner l'inertie du Conseil et le contraindre à prendre des mesures de police (2).

### **1) L'exigence d'une reddition de compte collective**

**353. Mander l'ensemble des ministres à l'Assemblée.** La veille de la journée révolutionnaire du 20 juin, Brissot condamne fermement l'inertie des ministres et déclare qu'on « ne peut appeler ministère l'espèce de pantomime qui porte aujourd'hui ce nom »<sup>538</sup>. Dans les circonstances particulières à cette époque, l'inaction du pouvoir exécutif est susceptible de mettre en danger la patrie. Les députés désirent donc être informés de « tout ce qui intéresse la sûreté intérieure de l'Etat »<sup>539</sup>. « Il faut que tout soit connu de l'Assemblée nationale »<sup>540</sup>, déclare Ramond, afin qu'aucun danger ne soit dissimulé et que le peuple ne soit jamais trompé. Le recours systématique à l'article 27 de la loi des 27 avril-25 mai 1791 leur permet d'obtenir satisfaction. Cet article dispose que « les Ministres seront tenus de rendre compte, en ce qui concerne l'administration, tant de leur conduite que de l'état des dépenses & affaires, toutes les

---

<sup>536</sup> AN, D/XV/2 dossier 13, pièce 19, « Lettre d'Abancourt à La Fayette, le 24 juillet 1792 ».

<sup>537</sup> C. J. Mitchell, *The French Legislative assembly*, op. cit., p. 152.

<sup>538</sup> *Le Patriote français*, n° 1044, 19 juin 1792, t. 6, p. 680.

<sup>539</sup> AP, t. 47, p. 79, séance du 23 juillet 1792, Delmas (de Toulouse).

<sup>540</sup> *Ibid.*, t. 46, p. 286, séance du 9 juillet 1792, Ramond.

fois qu'ils en seront requis pas le Corps législatif »<sup>541</sup>. Le 22 juin 1792, au nom de la Commission extraordinaire des Douze, Guyton-Morveau présente un projet « *tendant à mander les ministres pour leur faire rendre compte des mesures que le roi a dû prendre, sous leur responsabilité individuelle, pour la sûreté de l'Empire* »<sup>542</sup>. Si cela n'est pas explicite dans les textes, il est évident pour les députés que, dans la situation alarmante que connaît la patrie, les ministres rendront compte devant l'Assemblée nationale<sup>543</sup>. Deux objets intéressent tout particulièrement les députés : d'une part l'arrêt des troubles religieux, d'autre part la défense des frontières<sup>544</sup>.

Les ministres feuillants se présentent à l'Assemblée le 23 juin. Après un court exposé de Lajard, ils sortent immédiatement de la salle des séances<sup>545</sup>. Le même jour, Terrier de Montciel présente un rapport sur la situation du département de Paris<sup>546</sup>. Entendus sans que cela ne provoque une quelconque réaction, les ministres sont à nouveau invités à rendre compte collectivement de la sûreté intérieure et extérieure de l'État lors de la séance du 24 juin. Une nouvelle fois, Duranthon et Terrier de Montciel prennent la parole à titre individuel. Guadet exprime alors l'exaspération des Girondins contre ces « rapports individuels »<sup>547</sup>. Le vœu de la commission extraordinaire, affirme Guyton-Morveau, est « de demander à tous, en présence de tous, comme formant le conseil du roi, compte des mesures par lesquelles ils se préparaient à pourvoir à la sûreté de l'Etat contre l'ennemi »<sup>548</sup> et de celles destinées à mettre un terme à tous les troubles intérieurs<sup>549</sup>. L'Assemblée considère que les ministres n'ont pas obéi au décret<sup>550</sup>. Suivant une proposition de Charlier, elle décrète que les ministres présenteront un « compte général »<sup>551</sup>. *Le Patriote français* relate, non sans raison que « l'humiliation des ministres dans cette séance a été complète »<sup>552</sup>. Duranthon se présente le 29 juin à la barre de l'Assemblée pour effectuer

<sup>541</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 13, p. 274, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 27.

<sup>542</sup> *AP*, t. 45, p. 471, séance du 22 juin 1792, Guyton-Morveau au nom de la Commission des Douze.

<sup>543</sup> François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001, p. 295.

<sup>544</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 29, p. 498-499, n° 956, « Décret qui charge les Ministres de rendre compte des mesures qu'ils ont prises pour arrêter les troubles excités par le fanatisme, & pour placer une armée de réserve entre Paris & les frontières », 22 juin 1792.

<sup>545</sup> *AP*, t. 45, p. 502 à 504, séance du 23 juin 1792.

<sup>546</sup> *Ibid.*, p. 508-509, Terrier de Montciel.

<sup>547</sup> *Ibid.*, t. 45, p. 541, séance du 24 juin 1792, Guadet.

<sup>548</sup> *Ibid.*, p. 542, Guyton-Morveau au nom de la Commission des Douze.

<sup>549</sup> *Ibid.*

<sup>550</sup> *Ibid.*, p. 544.

<sup>551</sup> *Ibid.*, p. 545. Le Président s'adresse aux ministres en ces termes : « L'Assemblée nationale vous ordonne de vous conformer au décret qu'elle a rendu dans la séance de vendredi dernier, et qui vous a été communiqué. Elle vous demande, en conséquence, de lui rendre un compte général par écrit, dans 3 jours, des mesures qui ont été prises ou doivent l'être pour prévenir et arrêter les troubles excités par le fanatisme, et garantir Paris en cas d'invasion du territoire français ».

<sup>552</sup> *Le Patriote français*, n° 1050, 25 juin 1792, t. 6, p. 706.

cette reddition de compte collective. Les ministres y consignent « les mesures prises et à prendre pour réprimer les troubles occasionnés par le fanatisme, et pour garantir Paris d'une invasion, par un camp de réserve entre cette capitale et les frontières »<sup>553</sup>. Lajard présente ensuite la correspondance du maréchal Luckner avec le roi et La Fayette<sup>554</sup>, tandis que, pour finir, Beaulieu expose les trois nouvelles contributions qui représentent désormais les deux tiers des revenus publics<sup>555</sup>.

**354. L'inconstitutionnalité des redditions de comptes collectives.** Dans son rapport présenté le 10 juillet, Dejoly déclare, au nom de l'ensemble des ministres, ne pas pouvoir se « soumettre à une responsabilité solidaire, que ni la Constitution ni aucune loi ne [leur] imposent. Chaque ministre ne doit répondre que de son administration particulière, la seule dont il a été chargé par la loi relative à l'organisation du ministère<sup>556</sup>. » À la fin de son exposé, Dejoly annonce que les ministres ont présenté leur démission au roi<sup>557</sup>. Ils sortent alors de l'Assemblée sous les huées des tribunes. Les ministres feuillants expliquent, dans la lettre de démission adressée au roi le 10 juillet, leur volonté de faire un coup d'éclat :

« Depuis que nous avons eu l'honneur de voir votre Majesté ce matin nous avons acquis la certitude que la majorité de l'Assemblée voulait déclarer que nous avons perdu la confiance de la nation et nous décréter tous d'accusation. Dans cette position, nous avons pensé que notre démission simultanée pourrait produire un bon effet en démontrant en public que l'Assemblée vient détruire toute espèce de gouvernement. Si cette idée pouvait faire justice aux gens honnêtes de la nécessité de se réunir, peut-être aurions-nous préparé à nos successeurs une carrière moins épineuse<sup>558</sup>. »

Les ministres sont tout simplement « découragés et effrayés par la menace d'un décret d'accusation les déférant à la Haute Cour constitutionnelle »<sup>559</sup>. La situation est en réalité très ironique. C'est en voulant protester contre la responsabilité solidaire que les ministres remettent collectivement leur démission<sup>560</sup>. Mais le coup est réussi car il laisse l'Assemblée stupéfaite<sup>561</sup>.

## 2) Obliger les ministres à agir

**355. Décréter une responsabilité solidaire.** Pour contrer l'insuffisance des comptes rendus, Jean Debry rapporte dès le 30 juin 1792, au nom de la Commission extraordinaire des Douze,

---

<sup>553</sup> AP, t. 45, p. 671, séance du 29 juin 1792, Duranthon.

<sup>554</sup> Ibid., p. 672 à 674, Lajard.

<sup>555</sup> Ibid., p. 674 à 677, Beaulieu.

<sup>556</sup> Ibid., t. 46, p. 303, séance du 10 juillet 1792, Dejoly.

<sup>557</sup> Ibid., p. 308.

<sup>558</sup> Cité par Gerhard Wolf, *Scipion de Chambonas, op. cit.*, p. 192.

<sup>559</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances, op. cit.*, p. 109.

<sup>560</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791, op. cit.*, p. 480.

<sup>561</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins, op. cit.*, p. 235.

un projet de décret sur les moyens extraordinaires en cas de mise en danger de la patrie<sup>562</sup>. L'article 15 prévoit que la responsabilité ministérielle pourra être enclenchée « pour tous les objets délibérés au conseil, relatifs à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, à l'instant même où le corps législatif aura déclaré que la *patrie est en danger* »<sup>563</sup>. L'article suivant ajoute que si ce danger « provient des actes du pouvoir exécutif, délibéré au conseil, le ministère [...] demeurera également responsable »<sup>564</sup>. Après plusieurs jours de tergiversations, l'Assemblée déclare officiellement, le 11 juillet, que la patrie est en danger<sup>565</sup>, après avoir entendu un rapport de Hérault de Séchelles au nom de la Commission extraordinaire des Douze et des Comités militaire et diplomatique<sup>566</sup>. Dans ce contexte, la Commission présente, le 23 juillet, un projet de responsabilité solidaire du Conseil des ministres. Afin d'assurer le salut de la patrie, elle estime qu'il convient d'exiger « *une commune garantie de tous les ministres, de les intéresser tous aux actes de chacun d'eux*, pour les empêcher enfin de se jouer à leur gré des destinées du peuple »<sup>567</sup>. Elle cherche ainsi à les inciter à adopter des mesures effectives lorsque la sûreté de l'État est compromise. Une loi est nécessaire pour forcer « les ministres de sortir de ce cadre dans lequel ils ont pris l'habitude de se renfermer »<sup>568</sup>. Guyton-Morveau affirme que la « responsabilité solidaire, quand la patrie est en danger, quand il s'agit de la sûreté générale de l'Etat, est [...] dans l'esprit de la Constitution »<sup>569</sup>. La Commission extraordinaire des Douze se fonde sur l'article 16 de la loi des 27-avril-25 mai 1791, suivant lequel « *les plans des négociations politiques, les dispositions générales des campagnes de guerre*, doivent être discutés au conseil »<sup>570</sup>, et l'article 18 « qui indique formellement à celui des ministres qui verrait du danger à concourir à l'exécution des mesures arrêtées les moyens de se soustraire à la responsabilité »<sup>571</sup>. Ce sont deux articles qui présentent le Conseil d'État comme un gouvernement : le premier en raison de la nature des activités diplomatiques et militaires ; le second en laissant entendre que les ministres peuvent être solidairement responsables des mesures arrêtées par le Conseil. Le décret adopté le 23 juillet dispose donc que

« l'Assemblée nationale, considérant que le plus sacré de ses devoirs est de déployer tous les moyens que la Constitution met à sa disposition pour prévenir et faire promptement cesser le danger de la patrie ; considérant que rien ne peut contribuer plus efficacement à remplir

<sup>562</sup> AP, t. 45, p. 707, séance du 30 juin 1792, Jean Debry.

<sup>563</sup> Ibid., p. 709, art. 15.

<sup>564</sup> Ibid., art. 16.

<sup>565</sup> Ibid., t. 46, p. 342, séance du 11 juillet 1792.

<sup>566</sup> Ibid., p. 335 à 337, Hérault de Séchelles au nom de la Commission des Douze.

<sup>567</sup> Ibid., t. 47, p. 76, séance du 23 juillet 1792, Guyton-Morveau.

<sup>568</sup> Ibid., p. 77.

<sup>569</sup> Ibid.

<sup>570</sup> Ibid.

<sup>571</sup> Ibid.

cet objet important que de donner à la responsabilité des ministres et conseillers publics ou secrets du pouvoir exécutif toute la latitude que le salut de l'Etat exige dans de telles circonstances [...] tous les ministres sont solidairement responsables, soit des actes délibérés au conseil relatifs à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, qui auraient occasionné le danger, soit de la négligence des mesures qui auraient dû être prises pour le prévenir ou en arrêter les progrès »<sup>572</sup>.

**356. Poursuivre le refus d'agir.** L'omission ou le refus de prendre des mesures pour la sûreté de l'État devient un motif d'incrimination. Guadet déclare que « les ministres peuvent nuire à la chose publique de deux manières, ou en agissant, ou n'agissant pas. Il faut donc qu'ils soient responsables à la fois de leurs omissions et de leurs actions<sup>573</sup>. » Les ministres semblent pris au piège. Leurs actes positifs susciteront inévitablement autant de critiques que leur passivité. L'Assemblée rejette en outre la possibilité qu'ils puissent se concerter avec la Commission extraordinaire des Douze sur « les mesures générales et les moyens les plus propres à pourvoir à la sûreté et à la tranquillité du royaume »<sup>574</sup>, comme l'a pourtant proposé Ramond. Suivant le même type de raisonnement, Condorcet réagit à l'usage du veto par Louis XVI en réclamant, dans un rapport du 6 juillet 1792<sup>575</sup>, la possibilité de mettre en accusation les ministres qui contresignent le veto du roi contre des mesures salutaires<sup>576</sup>. Les ministres sont également emmenés à ne pas entraver l'action du corps législatif dans les matières relatives à la sûreté de l'État. Plus généralement, l'extension de la responsabilité ministérielle à l'usage du droit de veto par le roi démontre la volonté des Girondins de « remédier aux blocages institutionnels dus à l'inertie et la corruption du pouvoir exécutif »<sup>577</sup>. Cette position sur la nécessité de faire agir le ministère correspond au régime parlementaire défendu par le parti feuillant. Malgré une défiance jamais véritablement estompée vis-à-vis de l'institution ministérielle, les Feuillants ont toujours souhaité lui conserver « une certaine latitude d'action »<sup>578</sup>. Toutefois, les mesures en question ne peuvent être qu'*exécutives* – et non *gouvernementales*. Dumolard souhaite, à cet égard, que l'expression « *mesures exécutives* »<sup>579</sup> soit employée dans l'injonction faite aux ministres le 24 juin. Le Feuillant marque sa volonté de s'opposer aux propositions de Jean Debry « qui n'a pas craint d'avancer que les ministres

---

<sup>572</sup> Coll. Baudouin, vol. 30, p. 192, n° 1151, « Décret qui établit la responsabilité solidaire des Ministres », 23 juillet 1792.

<sup>573</sup> AP, t. 47, p. 79, séance du 23 juillet 1792, Guadet.

<sup>574</sup> Ibid., t. 45, p. 543, séance du 24 juin 1792, Ramond.

<sup>575</sup> Ibid., t. 46, p. 172 à 179, séance du 6 juillet 1792, Condorcet.

<sup>576</sup> Keith Michael Baker, *Condorcet, Raison et politique*, Paris, Hermann, Éditeurs des sciences et des arts, 1988, p. 406.

<sup>577</sup> Stéphane Roux, *Le concept de « convention nationale » sous la Révolution*, op. cit., t. 1, p. 162.

<sup>578</sup> Francesco Dendena, « *Nos places maudites* », op. cit., p. 268.

<sup>579</sup> AP, t. 45, p. 544, séance du 24 juin 1792, Dumolard.



devaient prendre des mesures *supplétives* aux décrets frappés du *veto* »<sup>580</sup>. L'Assemblée rejette malgré tout la motion de Dumolard<sup>581</sup>.

**357. Les ressorts politiques de la responsabilité solidaire.** L'instauration de la responsabilité collective du Conseil du roi est l'aboutissement de la pratique dénonciatrice des deux premières assemblées révolutionnaires. C'est aussi une acceptation du principe d'une responsabilité politique des ministres, alors même qu'elle implique l'exercice d'une fonction gouvernementale qui est de plus en plus accaparée par le pouvoir législatif. Pour l'heure, les ministres continuent à gouverner partiellement, mais l'Assemblée législative souhaite « subordonner l'exécutif au Corps législatif tant dans la fonction de maintien de l'ordre que dans la conduite de la guerre »<sup>582</sup>. Les normes constitutionnelles ne se trouvant pas scrupuleusement respectées, même après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1791, les législateurs girondins font preuve d'inventivité juridique pour servir leurs intérêts politiques<sup>583</sup>. En attendant que la Commission extraordinaire des Douze organise un nouveau Conseil, Vergniaud propose, au nom de celle-ci, que « les ministres, actuellement en activité, continueront provisoirement l'exercice de leurs fonctions »<sup>584</sup>. Plusieurs jours après leur démission, les ministres ne sont toujours pas remplacés. Guérin saisit l'occasion pour proposer que le Comité de législation élabore une « loi qui fixe le délai de remplacement des ministres »<sup>585</sup>. Par exemple, Beaulieu demeure au ministère jusqu'à son remplacement par Delaville-Leroulx, le 30 juillet<sup>586</sup>, mais sa préoccupation pour la chose publique est bien faible depuis la démission collective du 10 juillet. Suite à une proposition présentée le 21 juillet par Vergniaud, au nom de la Commission extraordinaire des Douze, l'Assemblée décrète qu'il sera représenté au roi « que le salut de la patrie commande impérieusement de recomposer le ministère, et que ce renouvellement ne peut être différé sans un accroissement incalculable des dangers qui menacent la liberté de la Constitution »<sup>587</sup>.

---

<sup>580</sup> *Ibid.*, Jean-Debry.

<sup>581</sup> *Ibid.*, p. 545.

<sup>582</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 481.

<sup>583</sup> Christophe Achaintre, *L'instance législative dans la pensée constitutionnelle révolutionnaire*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>584</sup> *AP*, t. 47, p. 645, séance du 10 août 1792.

<sup>585</sup> *Ibid.*, t. 46, p. 510, séance du 16 juillet 1792.

<sup>586</sup> *Ibid.*, t. 47, p. 283, séance du 30 juillet 1792, Lettre de Louis XVI.

<sup>587</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 30, p. 176, n° 1142, « Décret pour inviter le Roi à nommer d'autres Ministres à la place de ceux actuels qui ont donné leur démission », 21 juillet 1792.

## CONCLUSION DU TITRE II

**358. La hiérarchisation des pouvoirs.** La subordination de l'institution ministérielle dans la loi d'organisation du ministère des 27 avril-25 mai 1791 et dans la Constitution du 3 septembre 1791 est l'aboutissement d'une longue contestation contre le gouvernement des ministres sous la monarchie absolue. L'organisation des pouvoirs publics étant toujours le produit de son temps<sup>1</sup>, la rigidité de l'organisation ministérielle est compréhensible, même dans ses aspects les plus exceptionnels telle que la démarcation des départements ministériels et l'énumération des fonctions, en raison des prétentions de l'Assemblée à prendre en charge le gouvernement de la nation. Toutefois, confrontés à l'opposition des députés monarchiens et aristocrates, les Constitutionnels et démocrates doivent se contenter d'un partage des fonctions gouvernementales entre l'Assemblée et le Conseil du roi. Si le gouvernement d'assemblée n'est pas encore consacré, la balance des pouvoirs prévue par la Constitution demeure purement théorique. La supériorité de la fonction législative, qui seule exprime la volonté nationale, amène, selon l'analyse de Carré de Malberg, une hiérarchisation des fonctions qui « provoque et implique fatalement celle des organes. Le titulaire d'une fonction ne saurait être vraiment maître de l'exercice de cette fonction, si celle-ci est, de sa nature, subordonnée à une autre fonction qui la commande<sup>2</sup>. » Dès lors, l'administration des ministres est toujours soumise à la surveillance du corps législatif et aux menaces de mise en jeu de la responsabilité ministérielle. En raison de cette position subordonnée, le pouvoir exécutif est tout aussi impuissant dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales. Seule l'Assemblée dispose de la force et de l'influence nécessaires pour agir en véritable gouvernement. C'est ainsi qu'elle parvient à imposer la déclaration de guerre à l'Autriche contre l'avis du roi. François Furet et Ran Halévi écrivent à ce propos que la Constitution de 1791, « sous l'apparence d'un gouvernement monarchique, a instauré une République inédite, où tout le pouvoir appartient en droit au peuple, en fait à l'Assemblée qui règne en son nom »<sup>3</sup>. Le cœur du pouvoir semble dorénavant s'exercer au sein des comités de l'Assemblée, alors que les ministres « ont perdu jusqu'à

---

<sup>1</sup> Guillaume Glénard, « Pour une analyse contextualiste du droit constitutionnel (l'exemple de la Constitution de 1791) », *Droits, op. cit.*, p. 69.

<sup>2</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État, op. cit.*, t. 2, p. 49. Voir aussi Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée, op. cit.*, p. 133.

<sup>3</sup> François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine, op. cit.*, p. 247.

l'ombre du pouvoir et chacun les voit “obligés de chercher du soutien dans leur propre faiblesse, de l'existence dans leur nullité, de la sûreté dans leur dépendance” »<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Léon Dupriez, *Les ministres d'Europe et d'Amérique*, op. cit., t. 2, p. 266.

## CONCLUSION DE LA PARTIE

**359. La fin du pouvoir gouvernemental des ministres.** La Constitution de 1791 est un compromis qui vise « avant tout à en finir avec l'absolutisme monarchique, caractérisé par la confusion des pouvoirs »<sup>1</sup>. En vertu du principe fondamental de séparation des pouvoirs, l'institution ministérielle trouve une place dans l'ordre constitutionnel français. Cependant, une subordination excessive au pouvoir législatif tend progressivement à la remise en cause de son utilité au sein du gouvernement. Lorsqu'ils parviennent au ministère, les Girondins peuvent très rapidement ressentir l'affaiblissement de l'institution. Dumouriez en livre le témoignage à Gensonné : « Le métier de ministre est trop avili ; il ne convient pas à mon caractère. [...] En prenant le ministère j'ai annoncé que la guerre, une fois déclarée, je briserais ma plume pour reprendre mon épée<sup>2</sup> ! » En réalité, comme l'écrit Mercy dès le 24 décembre, le but de Brissot et des Girondins « tend plus ouvertement que jamais à renverser la monarchie et à y substituer un gouvernement républicain »<sup>3</sup>. Dans cette optique, les Girondins participent d'abord à la préparation de la journée du 20 juin dont la conséquence est l'avilissement de l'image du roi. Aussi, « en plaidant passionnément d'une part la cause de la guerre, en négligeant de l'autre toutes les mesures propres à assurer la défense nationale »<sup>4</sup>, les Girondins cherchent à faire peser la responsabilité d'éventuels échecs militaires sur la monarchie, tandis que des succès feraient la gloire de l'Assemblée nationale. La publication du manifeste de Brunswick cristallise les contestations et offre un prétexte à l'organisation d'une nouvelle journée révolutionnaire. L'insurrection survient le 10 août et aboutit à la chute simultanée du ministère feuillant et de la monarchie<sup>5</sup>. C'est aussi tout l'édifice constitutionnel qui s'effondre. Les Girondins sont rappelés au ministère par l'Assemblée législative, tandis que celle-ci est bientôt remplacée par une Convention nationale qui proclame la République le 21 septembre 1792. Le Conseil des ministres est réorganisé sous le nom de Conseil exécutif provisoire, avant d'être dépossédé de ses fonctions gouvernementales et réduit au statut d'agence exécutive.

---

<sup>1</sup> Jacques Chevallier, « La séparation des pouvoirs », Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, op. cit., p. 116. Voir aussi Henri Olive, *Les Comités des Assemblées Révolutionnaires*, op. cit., p. 6.

<sup>2</sup> Cité par Isabelle Henry, *Dumouriez, Général de la Révolution*, op. cit., p. 324.

<sup>3</sup> Cité par Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 344.

<sup>4</sup> Hans-Alfred Goetz-Bernstein, *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, op. cit., p. 105.

<sup>5</sup> Gerhard Wolf, *Scipion de Chambois*, op. cit., p. 224.



## PARTIE II : GOUVERNEMENT D'ASSEMBLÉE ET MINISTRES- EXÉCUTANTS

**360. Redéfinir le pouvoir exécutif.** Les accusations contre les ministres dissimulent souvent une remise en cause des institutions. Alors que les critiques des mauvais conseillers qui trompaient le roi étaient – jusqu’au début de la Révolution – dirigées contre l’absolutisme, elles affectent dorénavant la nature monarchique du pouvoir exécutif. Ainsi, se confondent la notion de pouvoir exécutif et l’institution royale<sup>1</sup>. Une pétition rédigée le 29 juillet 1792 par les citoyens de Beaucaire accuse, par exemple, le pouvoir exécutif de s’entourer de « Ministres pervers »<sup>2</sup> et de chasser les « Ministres fidèles »<sup>3</sup>. La Constitution de 1791 amalgame les notions de pouvoir exécutif, de royauté, mais aussi de gouvernement<sup>4</sup>. Or, dans le vocabulaire républicain, le terme « exécutif » reflète « la position subalterne dans laquelle on [veut] réduire l’ancien pouvoir royal »<sup>5</sup>. Après la chute de la monarchie constitutionnelle, « l’administration, chargée de mettre en œuvre les lois, s’identifie toujours avec l’Exécutif »<sup>6</sup>. Si le pouvoir exécutif ne réside plus dans la royauté mais dans une institution ministérielle subordonnée, le

---

<sup>1</sup> Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., p. 372.

<sup>2</sup> Cité par Sophie Wahnich, *La longue patience du peuple. 1792. Naissance de la République*, Paris, Payot, coll. « Critique de la politique », 2008, p. 390.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Paolo Colombo, « La question du pouvoir exécutif dans l’évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire », *AHRF*, [en ligne], n° 319, janvier-mars 2000, mis en ligne le 11 mai 2006, p. 4.

<sup>5</sup> Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, op. cit., p. 13.

<sup>6</sup> Gérard Sautel, « Les Jacobins et l’administration », in Gérard Sautel, *Études d’histoire du droit et de l’administration*, op. cit., p. 496.

gouvernement ne saurait lui revenir. Le 10 août 1792 opère une nouvelle révolution dans la mesure où les « principes constitutionnels qui déterminent la nature du régime politique »<sup>7</sup> sont bouleversés. L'Assemblée décrète la suspension du pouvoir exécutif<sup>8</sup>. Le roi est ainsi suspendu jusqu'à la réunion de la Convention nationale<sup>9</sup>, et par conséquent ses pouvoirs sont absorbés par l'Assemblée<sup>10</sup>. Par ce « premier acte constitutionnel »<sup>11</sup>, la Convention nationale proclame la République en France.

**361. L'institution du Conseil exécutif provisoire.** Malgré l'hostilité entretenue à l'égard de l'institution ministérielle, l'Assemblée législative manque l'occasion de réinventer le pouvoir exécutif<sup>12</sup>. Le roi déchu, les ministres subsistent en tant qu'agents exécutifs, mais le nouveau pouvoir exécutif ne possède plus de chef. Le 15 août, l'Assemblée législative décide d'instituer un Conseil exécutif provisoire composé des mêmes départements ministériels que le Conseil d'État issu de la loi des 27 avril-25 mai 1791<sup>13</sup>. Cependant, l'expression « pouvoir exécutif » désigne désormais une « agence exécutive »<sup>14</sup>. Les ministres sont toujours connus sous l'appellation d'agents du pouvoir exécutif ; Robespierre les dénomme même, le 10 mai 1793, « membres de l'agence exécutive »<sup>15</sup> ou « agents de l'exécution »<sup>16</sup>. Comme le déclare Collot d'Herbois devant les Jacobins, « dans la Convention il n'y a plus de pouvoir exécutif, il n'y a et ne peut y avoir que des agents pour l'exécution »<sup>17</sup>. Collot d'Herbois ajoute : « Il ne faut point de Conseil exécutif ; il deviendrait trop gros et trop gras ; il ne faut qu'un atelier

<sup>7</sup> Olivier Beaud, « L'histoire juridique de la Révolution française est-elle possible ? », *Droits*, n°17, « La Révolution française et le droit », 1993, p. 5.

<sup>8</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 5 à 8, n° 1284, « Décret relatif à la suspension du chef du pouvoir exécutif », 10 août 1792.

<sup>9</sup> François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, op. cit., p. 297.

<sup>10</sup> Gilles Henry, *Essai sur les gouvernements provisoires français de 1789 à 1875*, Thèse, Poitiers, 1951, p. 27 à 33.

<sup>11</sup> Michel Verpeaux, « La proclamation de la 1<sup>re</sup> République », in Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *La République en droit français*, Actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992 organisé par le Groupe d'études constitutionnelles appliquées et comparées (CRDPE) de Dijon et l'Association française des constitutionnalistes, Paris, Economica, 1996, p. 20.

<sup>12</sup> Gaston Dodu, *Le parlementarisme et les parlementaires sous la Révolution (1789-1799)*, *Origines du régime représentatif en France*, Paris, Plon-Nourrit, 1911, p. 153.

<sup>13</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 185 à 187, n° 1429, « Décret qui détermine les fonctions du Conseil exécutif provisoire », 15 août 1792.

<sup>14</sup> Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, op. cit., p. 31. Le terme d'« agence » apparaît notamment dans le rapport du député Jean-Louis Seconds : *AP*, t. 62, p. 537, 29<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « De l'art social ou des vrais principes de la société politique par Jean-Louis Seconds, citoyen français du département de l'Aveyron, et député à la Convention nationale ». Il apparaît encore dans les bases constitutionnelles présentées par Pierre Dupont : *Ibid.*, t. 67, p. 312, 40<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Bases de la Constitution française, par P.-C.-F. Dupont, député des Hautes-Pyrénées ». Voir aussi la présentation de Lanjuinais au nom du comité des six : *Ibid.*, t. 64, p. 626, séance du 6 mai 1793.

<sup>15</sup> *OMR*, t. 9, p. 505, séance du 10 mai 1793, « Discours de Maximilien Robespierre sur la Constitution ».

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Société des Jacobins*, t. 4, p. 326, séance du 23 septembre 1792.

exécutif, qu'un atelier obéissant, où tous les ouvriers soient attachés à la besogne »<sup>18</sup>. Le mot « ministère », même s'il est encore usité pour désigner les départements, s'efface derrière l'appellation « Conseil exécutif ». Les projets constitutionnels et plus encore la théorie du gouvernement révolutionnaire donnent naissance à un exécutif qualifié de « monstre acéphale »<sup>19</sup> par le professeur Jean-Pierre Duprat, dans la mesure où l'abolition de la royauté débouche sur « l'exclusion de l'institution d'un chef d'État »<sup>20</sup>. D'ailleurs, le Conseil exécutif est présidé alternativement par chacun des ministres pour une durée d'une semaine<sup>21</sup>. Les Jacobins n'admettent tout simplement aucun pouvoir personnel au sein du gouvernement républicain et démocratique<sup>22</sup>.

**362. Le gouvernement provisoire du Conseil exécutif.** Malgré ses attributions limitées, le Conseil exécutif exerce d'une certaine manière la fonction gouvernementale jusqu'à l'instauration du Comité de Défense générale le 1<sup>er</sup> janvier 1793<sup>23</sup>. Les six membres du Conseil forment un gouvernement de fait « en l'absence de tout fondement constitutionnel »<sup>24</sup>. Depuis le 10 août 1792, il semble effectivement affranchi de la tutelle des comités de l'Assemblée législative<sup>25</sup>. Les ministres commencent à mener une action énergique et indépendante de l'Assemblée<sup>26</sup>. Ainsi, le Conseil exécutif provisoire se singularise dans l'histoire constitutionnelle de la Révolution, d'une part, vis-à-vis des ministères précédents, d'autre part vis-à-vis du gouvernement révolutionnaire, qui caractérise « l'aboutissement de l'évolution constitutionnelle commencée dès la Constituante, poursuivie par la Législative : l'absorption de tous les pouvoirs par les comités de l'Assemblée »<sup>27</sup>. Le Conseil exécutif provisoire bénéficie de la présence de leaders politiques en son sein : Danton puis Roland. Si la démission du premier marque un affaiblissement du Conseil, celle du second, le 23 janvier 1793, consacre son

<sup>18</sup> *Société des Jacobins*, t. 5, p. 35, séance du 20 février 1793.

<sup>19</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 241 à 268.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>21</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 186, n° 1429, « Décret qui détermine les fonctions du Conseil exécutif provisoire », 15 août 1792, art. 3.

<sup>22</sup> Sur cette négation du pouvoir personnel et de la figure d'un chef d'État, voir Marcel Morabito, *Il comando negato*, op. cit., p. 56 à 60.

<sup>23</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 377-378. Voir aussi Alphonse Aulard, « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, juillet-décembre 1899, t. 37, p. 483 ; Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 75.

<sup>24</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 4, p. 571.

<sup>25</sup> Louis Cartou, *Étude comparée*, op. cit., p. 135.

<sup>26</sup> Gérard Sautel, « Les Jacobins et l'administration », in Gérard Sautel, *Études d'histoire du droit et de l'administration*, op. cit., p. 496. Voir aussi Géraud Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, op. cit., p. 41.

<sup>27</sup> Louis Cartou, *Étude comparée*, op. cit., p. 135.



insignifiance politique<sup>28</sup>. L'autorité des ministres est définitivement trop « entamée par l'Assemblée, leurs prérogatives limitées par les comités, leur influence gênée par les corps administratifs »<sup>29</sup>. L'impuissance de ce Conseil ouvre la voie à la création « d'un organe fort et capable de restaurer l'autorité du pouvoir central »<sup>30</sup>. La période comprise entre l'institution du Conseil exécutif provisoire et la création du Comité de salut public se distingue encore par l'unité du pouvoir exécutif. Cependant, la charge du pouvoir exécutif paraissant trop lourde aux ministres, Garat invite la Convention à prendre « les rênes du gouvernement »<sup>31</sup>, comme le fit l'Assemblée constituante après la fuite du roi.

**363. Dissocier les ministres du gouvernement révolutionnaire.** Bien que l'appellation « gouvernement révolutionnaire » n'apparaisse officiellement que le 10 octobre 1793, l'historiographie donne couramment ce nom au gouvernement qui succède à celui de Louis XVI<sup>32</sup>. Pour reprendre la définition utilisée par Georges Lefebvre dans un cours donné en 1939, ce « gouvernement révolutionnaire est une organisation exceptionnelle et temporaire, constituée peu à peu à partir de la révolution du 10 août 1792 qui renversa la royauté, pour faire face aux dangers qui menaçaient la Révolution et l'indépendance nationale »<sup>33</sup>. Il est donc « contraire aux règles prévues »<sup>34</sup>. En l'espèce, *révolutionnaire* signifie « *en dehors de la constitution* »<sup>35</sup>, ou tout simplement « *exceptionnel* »<sup>36</sup>. En effet, la théorie du gouvernement révolutionnaire repose essentiellement sur l'idée de salut public<sup>37</sup>. Le gouvernement constitutionnel, explique Robespierre le 25 décembre 1793, ne peut permettre le salut de la patrie et de la Révolution : « Le but du gouvernement constitutionnel est de conserver la République ; celui du gouvernement révolutionnaire est de la fonder »<sup>38</sup>. Dans l'attente de l'entrée en vigueur du régime constitutionnel, le gouvernement révolutionnaire demeure comme un régime a-constitutionnel<sup>39</sup>. Puisqu'aucune constitution n'est applicable, il ne peut y

<sup>28</sup> Pierre Caron, « Conseil exécutif provisoire et pouvoir ministériel (1792-1794) », *AHRF*, t. 14, 1937, p. 5.

<sup>29</sup> Michel Pertué, *Aux origines du gouvernement révolutionnaire (février-mars 1793)*, *Démocratie et dictature en Révolution*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1976, t. 2, p. 390.

<sup>30</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>31</sup> *AP*, t. 61, p. 133, séance du 3 avril 1793, Garat.

<sup>32</sup> Alphonse Alphonse Aulard, « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, *op. cit.*, p. 481 ; Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>33</sup> Georges Lefebvre, *Le Gouvernement révolutionnaire*, 1939, BnF, Département des Arts du spectacle, 4°Ya 4663, p. 4.

<sup>34</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 171.

<sup>35</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>36</sup> Gilles Henry, *Essai sur les gouvernements provisoires*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>37</sup> Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>38</sup> *OMR*, t. 10, p. 274, séance du 5 nivôse an II (25 décembre 1793), « Rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire ».

<sup>39</sup> Marco Fioravanti, « Aspetti del costituzionalismo giacobino. La funzione legislativa nell'Atte constitutionnel del 24 giugno 1793 », in *Historia Consticional (revista electrónica)*, *op. cit.*, p. 129.

avoir de violation du principe de séparation des pouvoirs, les deux notions étant parfaitement imbriquées. L'application des principes constitutionnels fondamentaux est *de facto* suspendue en raison du caractère exceptionnel du mouvement révolutionnaire. La conservation même de la Convention nationale est inconstitutionnelle<sup>40</sup>. Dès lors, il y a peu d'intérêt à « faire figurer la légalité parmi les fondements du gouvernement provisoire, puisque c'est précisément l'absence de loi constitutionnelle qui caractérise leur existence »<sup>41</sup>.

**364. Plan de la seconde partie.** En acceptant une confusion des pouvoirs à son profit, la Convention nationale devient – selon une grande partie de la doctrine – « l'archétype du gouvernement d'Assemblée »<sup>42</sup>. Elle détient le pouvoir de nommer, de révoquer et de surveiller le Conseil exécutif provisoire. Grâce à l'établissement du Comité de salut public, les fonctions ministérielles sont progressivement captées par la Convention nationale. Les ministres sont en même temps placés sous la surveillance du gouvernement constitué par la Convention et les Comités de salut public et de sûreté générale (Titre I). Par conséquent, les projets constitutionnels et les réformes institutionnelles réalisées en 1793 et 1794 tendent à supprimer les formes traditionnelles de l'institution ministérielle pour la remplacer par de nouvelles sortes de conseils ou de commissions se révélant être des administrations parfaitement subordonnées au gouvernement (Titre II).

---

<sup>40</sup> Jean Petot, *Les grandes étapes du régime républicain français*, op. cit., p. 142.

<sup>41</sup> Gilles Henry, *Essai sur les gouvernements provisoires*, op. cit., p. 158.

<sup>42</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 526.



# TITRE I : LE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL SUR LES MINISTRES

**365. L'établissement d'un gouvernement d'assemblée.** Lorsque l'Assemblée législative décide, dès le 10 août, que ses décrets prennent instantanément « le nom et la force de loi »<sup>1</sup>, elle s'arroe l'essentiel du pouvoir exécutif et établit – avant même la réunion de la Convention nationale – un gouvernement d'assemblée. Suivant le modèle de la Convention, le régime d'assemblée se caractérise par l'existence d'un Exécutif « qui n'est pas un pouvoir distinct en face de l'assemblée, en ce sens qu'il est le délégué, [...] le commis de celle-ci »<sup>2</sup>. Les termes « gouvernement d'assemblée » (ou régime d'assemblée) et « gouvernement conventionnel » (ou régime conventionnel) sont ici parfaitement synonymes<sup>3</sup>. Si aucun Conventionnel ne se prononce en faveur d'un système de confusion des pouvoirs au sein de l'Assemblée<sup>4</sup>, la prédominance du pouvoir législatif est aussi évidente dans les projets constitutionnels que dans l'organisation provisoire des pouvoirs. De fait, la Convention nationale pourvoit au gouvernement « dans une période de vide constitutionnel »<sup>5</sup>. Il semble véridique d'affirmer – suivant les analyses de Paul Bastid – que « lorsque le législatif absorbe toute l'autorité et réduit l'exécutif au rôle d'instrument, on n'est plus en gouvernement parlementaire ; on passe à une autre forme qui est précisément le gouvernement d'assemblée »<sup>6</sup>. Ce gouvernement d'assemblée s'oppose au régime parlementaire en raison du déséquilibre existant entre les pouvoirs<sup>7</sup>. Avec l'établissement d'un tel régime, la Convention accapare les fonctions du gouvernement et contrôle toute l'activité des ministres. D'une part, elle décide de la composition du Conseil exécutif ; d'autre part elle s'immisce jusque dans ses fonctions administratives.

---

<sup>1</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 5, p. 319.

<sup>2</sup> Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 148.

<sup>3</sup> Julien Boudon, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., t. 1, p. 161. Voir aussi Samuel Marlot, *Le gouvernement en 1793*, op. cit., p. 15-16.

<sup>4</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 182.

<sup>5</sup> Armel Le Divellec et Michel de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017, « Régime d'assemblée », p. 314.

<sup>6</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 7.

<sup>7</sup> Émile Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, op. cit., p. 301.

**366. Le pouvoir de nomination, une compétence du gouvernement.** Le pouvoir de nomination est traditionnellement une prérogative essentielle du pouvoir exécutif<sup>8</sup>. Mais le monisme du pouvoir exécutif après la chute du roi implique que les ministres ne peuvent plus être nommés par un organe exécutif. Le pouvoir de nommer les ministres est alors concédé au corps législatif<sup>9</sup>. La Convention nationale puis le Comité de salut public procèdent donc à leur élection. Il apparaît ainsi que l'organe de gouvernement est le véritable titulaire du pouvoir de nomination. Et pour cause : « gouverner c'est nommer, et nommer c'est gouverner, car le choix des hommes est la manière la plus sûre de colorer l'action de l'Etat et de l'infléchir »<sup>10</sup>. En revanche, si les citoyens ne peuvent participer à l'élection des agents du pouvoir exécutif, l'influence de l'opinion publique s'avère déterminante. Cette dernière se manifeste très clairement à travers l'exemple de la Commune de Paris, laquelle, soutenue par les sans-culottes parisiens, parvient à obtenir le renvoi des ministres girondins et à conserver ses sympathisants au sein du Conseil exécutif provisoire. L'influence de ses membres sur les députés de la Convention est d'une certaine manière une conséquence de la théorie républicaine de l'exercice direct de la souveraineté par le peuple. En outre, la Convention nationale est aussi une nouvelle assemblée constituante. Afin de donner une constitution républicaine à la France, la Convention se dote d'un Comité de constitution dès le 29 septembre 1792<sup>11</sup>. Le premier comité de constitution, placé sous l'impulsion de Condorcet<sup>12</sup> et d'une majorité girondine, développe l'idée d'un Conseil électif. Les Montagnards préfèrent, pour leur part, ne pas accorder une telle légitimité à l'institution ministérielle qui, après avoir recueilli les suffrages des citoyens, pourraient trahir la volonté générale. Cependant, l'inapplication de la Constitution du 24 juin 1793 pérennise le mode de désignation établi provisoirement (Chapitre I).

**367. L'accaparement des attributions gouvernementales par le Comité de salut public.** Le gouvernement d'assemblée institué par la Convention nationale dépasse le simple pouvoir de nomination et de révocation des membres du Conseil exécutif. Créé pour surveiller l'activité

---

<sup>8</sup> Voir notamment l'introduction de Benoît Montay, « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V<sup>e</sup> République. De la compétence liée au pouvoir de patronage », *Mémoire de droit public approfondi* sous la direction du Professeur Olivier Beaud, *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n° 11, « Mutations du droit public », décembre 2013, <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>.

<sup>9</sup> Émile Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, *op. cit.*, p. 304.

<sup>10</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, *op. cit.*, p. 455.

<sup>11</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 34, « Décret pour l'établissement d'un comité de Constitution », 29 septembre 1792.

<sup>12</sup> Sur Condorcet voir notamment : Franck Alengry, *Condorcet, Guide de la Révolution française, Théoricien du Droit constitutionnel et Précurseur de la Science sociale*, Paris, Giard et Brière, 1903 ; Élisabeth Badinter et Robert Badinter, *Condorcet (1743-1794), Un intellectuel en politique*, Paris, Fayard, coll. « Le livre de poche », 1988 ; Keith Michael Baker, *Condorcet*, *op. cit.*

ministérielle, le Comité de salut public devient un véritable gouvernement, hiérarchiquement supérieur au Conseil exécutif, et dépossède bientôt ce dernier d'une grande partie de ses attributions diplomatiques, militaires, policières et même administratives (Chapitre II).



## CHAPITRE I : L'ÉLECTION ET LA RÉVOCATION DES MINISTRES PAR LE GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL

**368. Le transfert du pouvoir de nomination et de révocation.** Sous l'Ancien Régime comme sous la monarchie constitutionnelle, le chef du pouvoir exécutif possède seul le pouvoir de nommer et de révoquer ses ministres. Le principe est même consacré dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi des 27 avril-25 mai 1791<sup>1</sup>. Malgré l'écriture d'adresses au roi et la mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres par les deux premières assemblées révolutionnaires, une majorité de députés s'est toujours prononcée pour défendre le pouvoir de nomination et de révocation du monarque. La seule limite constitutionnelle apportée au libre arbitre du roi réside dans l'impossibilité de choisir un membre du corps législatif<sup>2</sup>. Mais après l'arrestation du roi le 10 août 1792, le corps législatif recompose intégralement le ministère<sup>3</sup> et s'empare *de facto* comme *de jure* du pouvoir de nommer les ministres. Cela signifie aussi que le corps législatif s'approprie le pouvoir de les révoquer. L'avènement de la République parachève ainsi la domination de l'Assemblée nationale sur les ministres dans la mesure où le pouvoir de révocation supplante le mécanisme de la responsabilité, en raison, d'une part, de la simplicité de sa mise en exécution, d'autre part de son effet immédiat et définitif, alors que, précédemment, la responsabilité pénale ne faisait que suspendre le ministre décrété d'accusation et que les adresses au roi n'étaient pas contraignantes pour le chef du pouvoir exécutif.

**369. Désignation, élection, révocation.** La Convention nationale choisit « ses » ministres à partir du 10 août 1792. Après une première élection réalisée dans l'urgence, elle fixe peu à peu les modalités des élections afin de pérenniser la situation, jusqu'à ce que le Comité de salut public soit habilité à choisir les ministres. En dépit de l'absence de disposition relative à cette faculté dans le décret qui l'institue le 6 avril 1793<sup>4</sup>, le Comité de salut public désigne quatre

---

<sup>1</sup> Coll. Baudouin, vol. 13, p. 265, « Décret relatif à l'organisation du Ministère », 27 avril 1791, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> Constitution du 3 septembre 1791, ch. II, sect. IV, art. 2 : « Les membres de l'Assemblée nationale actuelle & des législatures suivantes, les membres du tribunal de cassation & ceux qui serviront dans le haut-juré, ne pourront être promus au ministère, ni recevoir aucunes places, dons, pensions, traitemens ou commissions du pouvoir exécutif ou de ses agens, pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant deux après en avoir cessé l'exercice ».

<sup>3</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 170.

<sup>4</sup> Coll. Baudouin, vol. 36, p. 33-34, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793.



jours plus tard Dalbarade<sup>5</sup> comme candidat au ministère de la Marine. La Convention ne perd cependant pas toute maîtrise sur le choix des ministres, car le choix du Comité est soumis à son approbation. De cette manière, le Comité de salut public use d'un pouvoir substantiel de désignation, tandis que l'Assemblée nationale exerce un pouvoir formel pour entériner le choix déjà effectué par le Comité<sup>6</sup>. Le pouvoir de nomination comprendrait ces deux actes : désigner des candidats puis sélectionner l'un ou plusieurs d'entre eux, c'est-à-dire : rendre éligible puis élire. Détentrice du pouvoir d'élire les ministres, la Convention nationale dispose en conséquence de la faculté de les révoquer de son propre chef (Section I). La distinction entre la désignation et l'élection apparaît également dans le projet girondin à travers la division de l'élection populaire en deux actes : un « scrutin de présentation »<sup>7</sup> et un « scrutin d'élection »<sup>8</sup>. Dans les deux cas, plusieurs personnes sont désignées puis soumises à une élection. Cependant, la nomination, qui est avant tout la désignation discrétionnaire réalisée par un individu ou un organe, s'oppose à l'élection, qui est nécessairement effectuée par plusieurs personnes<sup>9</sup>. Pour cette raison, il convient de distinguer la nomination (dans un sens global) de la désignation et de l'élection (dans un sens restreint). Les ministres seraient directement désignés par les citoyens réunis dans des assemblées primaires<sup>10</sup>. Leur destitution serait en revanche prononcée

---

<sup>5</sup> Jean Dalbarade (1743-1819) fait carrière dans la marine et devient, le 1<sup>er</sup> mars 1793, adjoint de Monge au ministère de la Marine et des Colonies (Jean-Philippe Zanco, « Dalbarade », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine, op. cit.*, p. 223). Le 10 avril 1793, le Comité de salut public et la Convention nationale le choisissent comme nouveau titulaire du portefeuille suite à la démission de Monge (Bernard Degout, « Dalbarade », in *DM*, p. 47). Pendant un an, il supervise la reconstruction et la réorganisation de la marine, organise la déportation des prêtres réfractaires et invite la Convention à prendre des mesures pour protéger les colonies (*Ibid.*). Dénoncé à plusieurs reprises, en particulier à propos de l'affaire de Toulon, Dalbarade conserve ses fonctions même après la suppression du Conseil exécutif provisoire par le décret du 12 germinal an II. En effet, il est nommé à la tête de la Commission de la Marine et des Colonies. Suite aux nombreux revers de la Marine française et à la perte de plusieurs colonies, il démissionne le 1<sup>er</sup> juillet 1795 et se retire définitivement en terre basque (Jean-Philippe Zanco, « Dalbarade », in Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine, op. cit.*, p. 225-226).

<sup>6</sup> Sur la distinction des compétences liées au pouvoir de nomination, voir la conclusion de Benoît Montay, « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V<sup>e</sup> République », *Jus Politicum, op. cit.* Dans le cadre de la V<sup>e</sup> République, l'auteur distingue « un pouvoir formel de nomination (l'entérinement), un pouvoir substantiel de nomination (la désignation) et, synthèse des deux précédents, un pouvoir pur de nomination (la nomination discrétionnaire) ».

<sup>7</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, « Du Conseil exécutif de la république », sect. II, art. 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>9</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, « Nomination », p. 686.

<sup>10</sup> Sur les assemblées primaires dans le projet constitutionnel girondin, voir Constitution des 15-16 février 1793, titre III, « Des assemblées primaires ». Voir aussi Serge Aberdam, « Délibérer en assemblées de citoyens et portions de souveraineté en 1793 », in Michel Pertué (dir.), *Suffrage, citoyenneté et révolutions, 1789-1848*, Journée d'études du mars 2001 au Lycée Henri IV, Paris, Société des Études Robespierristes, coll. « Études révolutionnaires n° 3 », 2002, p. 9 à 29 ; Ulrich Coste, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de 1793, op. cit.*, p. 21 à 28 ; Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins*, Toulouse, Imprimerie Vialette et Perry, 1903, p. 177 à 185 ; Antoine Gasnier-Duparc, *La Constitution girondine*, Thèse présentée et soutenue le 18 juillet 1903, Rennes, Imprimerie des arts et manufactures, BnF, Microfiche M-21649, L 1.40-MFC, ch. 5, p. 127 et s. ; Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison, La Révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993, p. 159 à 189.

par une institution judiciaire semblable à la Haute Cour nationale et dénommée jury national. Cependant, les Montagnards, considérant que les ministres seraient investis d'un mandat représentatif en vertu de l'élection populaire, craignent que le Conseil constitue un réel pouvoir indépendant de l'Assemblée. De la même manière, ils redoutent l'institution du jury national, qui dépossède l'Assemblée nationale de son droit de révoquer les ministres. La Constitution élaborée par les Montagnards tend donc à assurer la mainmise du corps législatif sur la nomination et la révocation des membres du pouvoir exécutif (Section II).

## **SECTION I : LE CHOIX DES MINISTRES PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF**

**370.** La chute de la monarchie amène l'Assemblée législative puis la Convention nationale à procéder au choix des ministres. Dans un discours du 26 avril 1793, Anarchasis Cloots déclare alors qu'il n'existe pas de « meilleur corps électoral pour le choix des ministres que l'Assemblée législative »<sup>11</sup>. L'établissement du Comité de salut public modifie quelque peu la procédure : ce dernier désigne un candidat qui est ensuite soumis au vote du corps législatif (§ 1). En outre, la question de la responsabilité – qu'elle soit pénale ou politique – n'est plus abordée par les détracteurs des ministres, car en détenant le pouvoir de les choisir la Convention nationale peut également décider de les révoquer en procédant à une nouvelle élection (§ 2).

### **§ 1 : Un recours circonstanciel à l'élection**

**371.** L'effondrement du pouvoir exécutif le 10 août 1792 oblige le corps législatif à rétablir incessamment un ministère. La Convention décrète rapidement que les six ministres seront élus par elle-même. Puis c'est à l'occasion de la remise de leur démission par Danton, Roland et Servan que l'Assemblée définit plus précisément les modalités électorales (A). La nouvelle assemblée envisage par ailleurs la possibilité d'inviter les ministres élus le 10 août à demeurer à leurs postes (B).

#### **A) Les modalités de l'élection**

**372.** L'élection du « ministère du 10 août » – ou « ministère Danton » – se réalisant dans l'urgence, c'est de manière improvisée que l'Assemblée désigne les ministres par la voie de l'élection (1). Auteur des *Remarques sur la Constitution de 1791*, J. Smtih (traduit par Mandru)

---

<sup>11</sup> *AP*, t. 63, p. 394, séance du 26 avril 1793, Anarchasis Cloots.

confirme le bien-fondé de la nomination des ministres par le corps des représentants de la nation, car l'abandon de ce pouvoir de nomination est propre à « créer un conflit d'intérêts qui ne cesserait que lorsque l'un des deux pouvoirs aurait succombé sous le poids de l'autre »<sup>12</sup>. La Convention nationale décide de pérenniser ce mode de nomination et d'en délimiter clairement les règles (2).

### 1) Les élections improvisées du 10 août 1792

**373. Des pétitions exigeant l'élection des ministres par l'Assemblée.** Dès le 3 août, le maire de Paris présente à l'Assemblée une pétition dans laquelle les commissaires de quarante-six des quarante-huit sections parisiennes dénoncent l'habitude prise par le roi de renvoyer les ministres populaires<sup>13</sup>. Ils demandent que « des ministres solidairement responsables, nommés par l'Assemblée nationale mais hors de son sein, suivant la loi constitutionnelle, nommés par le scrutin des hommes libres, à haute voix, exercent provisoirement le pouvoir exécutif, en attendant que la volonté du peuple [...] soit légalement prononcée dans une convention nationale »<sup>14</sup>. Une autre pétition, rédigée par l'anarchiste Varlet et signée sur le Champ de Mars, est présentée à l'Assemblée le 6 août 1792<sup>15</sup>. Considérant que le roi a abdiqué, les signataires demandent à l'Assemblée le retour des ministres patriotes, afin qu'ils exercent « par intérim les fonctions du pouvoir exécutif »<sup>16</sup>. Ces pétitions ne peuvent être sérieusement examinées dans le cadre constitutionnel en vigueur, mais l'évènement du 10 août contraint l'Assemblée législative à instituer un nouveau pouvoir exécutif dont elle nommera elle-même les membres.

**374. Un décret d'habilitation provisoire.** La chute du seul pouvoir constitué habilité à nommer les ministres force l'Assemblée nationale à adopter des mesures provisoires. La majorité active peut dès lors tirer profit de la situation en nommant ses hommes au ministère. Pour commencer, rejetant la proposition de Vergniaud (formulée au nom de la Commission des Douze) visant à conserver provisoirement les ministres actuellement en place, l'Assemblée décide le renvoi immédiat du « ministère feuillant »<sup>17</sup>. Guadet présente un projet de décret sur le mode de désignation des prochains ministres aussitôt adopté par l'Assemblée. L'article 2 dispose que « les six ministres seront provisoirement nommés par l'Assemblée et par la voie de

---

<sup>12</sup> *AP*, t. 62, p. 572, 32<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Remarques sur la Constitution de 1791 par J. Smith, traduites de l'anglais par le citoyen Mandru ».

<sup>13</sup> *Ibid.*, t. 47, p. 426, séance du 3 août 1792.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 427.

<sup>15</sup> *Moniteur*, t. 13, p. 340-341, n° 220, 8 août 1792, séance du 6 août 1792.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *AP*, t. 47, p. 646, séance du 10 août 1792, Brival.

l'élection individuelle »<sup>18</sup>. L'article 3 prévoit même l'ordre suivant lequel seront attribués les portefeuilles ministériels<sup>19</sup>. Selon le système établi, personne ne saurait se proclamer candidat. En effet, « chaque membre de l'Assemblée proposera à haute voix un sujet »<sup>20</sup>, puis une liste des noms suggérés sera dressée et lue à l'Assemblée. Si aucun nom ne recueille une majorité absolue dans cette première liste, chaque député choisira parmi les sujets qui y figurent<sup>21</sup>. Enfin, dans le cas où « aucun sujet ne réunit la majorité absolue des voix, l'Assemblée prononcera entre les deux qui en auront le plus, d'abord par assis et levé, et ensuite par appel nominal s'il y a du doute »<sup>22</sup>. Par ce procédé, l'Assemblée législative se préserve de toute influence ou corruption qui pourrait provenir autant des ministres en poste que des candidats ambitieux<sup>23</sup>. En outre, le secrétaire du Conseil exécutif et le « gouverneur du prince royal »<sup>24</sup> seront nommés selon les mêmes modalités. La Convention abandonne par la suite au Conseil exécutif le choix de son secrétaire en vertu d'un décret du 8 juillet 1793<sup>25</sup>.

**375. Le retour des ministres jacobins.** Dans la nuit du 10 au 11 août<sup>26</sup>, seulement 284 députés sont présents pour procéder à l'élection des membres du Conseil exécutif<sup>27</sup>. Tout d'abord, Isnard propose de voter « par assis et levé »<sup>28</sup> le retour des ministres patriotes. L'Assemblée législative « considérant que, dans les circonstances présentes, il importe à la sûreté générale de remettre le pouvoir exécutif entre les mains des Citoyens qui ont déjà bien mérité de la Nation, & qui jouissent de la confiance publique »<sup>29</sup>, s'empresse de remplacer Champion de Villeneuve par Roland, Delaville-Leroulx par Clavière et d'Abancourt par Servan. L'Assemblée décrète dans la foulée que des scellés seront apposés sur les papiers des six ministres déchus<sup>30</sup>. Elle procède ensuite à l'élection des trois autres ministres selon les dispositions du décret. À l'issue d'une séance tumultueuse, le Président de l'Assemblée

<sup>18</sup> AP, t. 47, p. 648, art. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 3. « Le ministre de l'intérieur, le ministre de la guerre, le ministre des contributions publiques, le ministre de la justice, le ministre de la marine, le ministre des affaires étrangères. »

<sup>20</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>23</sup> Robert Villiers, « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP, op. cit.*, p. 380.

<sup>24</sup> AP, t. 47, p. 648, art. 9.

<sup>25</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 39, p. 56, « Décret relatif à la nomination du secrétaire-général du conseil exécutif », 8 juillet 1793.

<sup>26</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine, Terreur, guerre et gouvernement révolutionnaire, 1792-1794*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Nouvelle Histoire de la France contemporaine », 2005, p. 16.

<sup>27</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française, tome 3, La Guerre aux Rois, 1792-1793*, Paris, Claude Tchou, coll. « Bibliothèques des Introuvables », 2003, p. 7.

<sup>28</sup> AP, t. 47, p. 654, Isnard.

<sup>29</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, n° 1300, « Décret qui confie le Ministère de l'Intérieur à M. Rolland, celui de la Guerre à M. Servan, & celui des contributions publiques à M. Clavière », 10 août 1792, p. 17.

<sup>30</sup> AP, t. 47, p. 656.

annonce l'élection de Danton à la tête du ministère de la Justice, grâce à 222 suffrages sur les 284 votants, de Gaspard Monge<sup>31</sup>, proposé par Condorcet<sup>32</sup>, au ministère de la Marine, grâce à 150 voix, tandis que Pierre-Henri Lebrun-Tondu<sup>33</sup> et Philippe-Antoine Grouvelle sont à égalité pour le département des Affaires étrangères<sup>34</sup>. Au moment de trancher par assis et par levés entre Lebrun et Grouvelle, Brival propose que le perdant de l'élection soit nommé secrétaire du Conseil<sup>35</sup>. Après ce nouveau vote, Lebrun-Tondu devient ministre des Affaires étrangères et Grouvelle secrétaire du nouveau Conseil exécutif. La prise des Tuileries réalise donc les souhaits des pétitionnaires parisiens, puisqu'elle débouche sur la nomination de ministres plus proches de la Commune de Paris et de son maire Pétion<sup>36</sup>.

**376. Un « ministère Danton ».** Le lendemain de sa nomination, Danton prend « l'engagement de marcher à la tête de ces hommes que le peuple a cru devoir proscrire dans son indignation, mais auxquels il pardonnera, puisqu'il n'a plus rien à craindre de ses tyrans »<sup>37</sup>. Dirigeant déjà les vues de la Commune de Paris, il se donne désormais pour mission de gouverner celle du pouvoir exécutif central. Pour cela, il annonce qu'il se concertera avec le

<sup>31</sup> Gaspard Monge (1746-1818) est avant tout réputé pour sa carrière scientifique. Élève brillant, il devient professeur de physique à seulement seize ans, puis entre à l'Académie des Sciences en 1780. Au début de la Révolution, il exerce les fonctions d'examineur de la Marine sous le ministère de La Luzerne. Élu ministre le 10 août 1792, le bilan de son activité se révèle rapidement mitigé. Monge démissionne donc le 8 avril 1793. Malgré ce départ, il se trouve chargé d'assurer la défense de la patrie par le Comité de salut public. Enfin, il connaît la gloire en créant l'École Polytechnique, participe à l'expédition d'Égypte aux côtés de Bonaparte et devient sénateur sous le Consulat et l'Empire. Voir les ouvrages qui lui sont consacrés : Élie Cartan, *Gaspard Monge, Sa vie, son œuvre*, Alençon, Imprimerie de Poulet-Malassis, coll. « Les Conférences du Palais de la Découverte », 15 janvier 1945, BnF, 8-Z-29172 (100) ; François Pairault, *Gaspard Monge, Le fondateur de Polytechnique*, Paris, Tallandier, coll. « Biographies. Figures de proue », 2000 ; Alain Quérél, *Gaspard Monge (1746-1818), De la science à la politique*, Turquant, Anovi, Vitae, 2013 ; René Taton, *Gaspard Monge*, « Suppléments à la Revue de mathématiques élémentaires », août 1950, Basel, Birkhäuser, BnF, 2000-164458.

<sup>32</sup> Élie Cartan, *Gaspard Monge, op. cit.*, p. 13 ; François Pairault, *Gaspard Monge, op. cit.*, p. 68-69.

<sup>33</sup> Pierre-Henri Lebrun Tondu, né à Noyon en 1754, devient journaliste après un bref passage dans les ordres. Réfugié à Liège, puis marié à une Liégeoise, il crée *Le journal général de l'Europe* en 1785 (Jean-Pierre Bois, « Lebrun-Tondu », in *DMAE*, p. 219). Son objectif est alors de « propager le règne des Lumières, répandre dans le public les sages principes de la philosophie et de la raison » (Carole Smadja, *Pierre-Henri Tondu dit Lebrun, du journalisme au ministère des Affaires étrangères sous la Convention ; ou le parcours extraordinaire d'un simple révolutionnaire engagé (27 août 1754 – 7 nivôse an II (27 décembre 1793))*, Mémoire de maîtrise, 1987-1988, Paris I, sous la direction de Michel Vovelle, p. 55). Enthousiasmé par la Révolution française, il vient à Paris en 1791 (*Ibid.*, p. 136) et s'attire les faveurs de Dumouriez qui le fait entrer au ministère des Affaires étrangères (*Ibid.*, p. 65). Arrêté avec Clavière et les vingt-deux députés girondins le 2 juin 1793, il est exécuté le 27 décembre 1793. Voir aussi les articles et ouvrages suivants consacrés à Lebrun-Tondu : Patricia Chastain Howe, *Foreign Policy and the French Revolution*, *op. cit.* ; New York, Pgrave Macmillan, 2008 ; Marcel Dorigny, « Lebrun-Tondu », in Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 657 ; Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières*, *op. cit.*, p. 385 ; Eugène Müller, *Lebrun-Tondu de Noyon, Ministre des Affaires étrangères en 1793*, Noyon, Imprimerie de D. Andrieux, 1877, BnF, 8-LN<sup>27</sup>-29882 ; Carole Smadja, « Lebrun-Tondu », in *DM*, p. 65-66.

<sup>34</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 19-20, n° 1303, « Décret qui nomme Danton au Ministère de la Justice, Monge à celui de la Marine, Lebrun à celui des Affaires étrangères, & Grouvelle Secrétaire du Conseil », 10 août 1792.

<sup>35</sup> *AP*, t. 47, p. 660.

<sup>36</sup> Pierre Casselle, *L'anti-Robespierre*, *op. cit.*, p. 418.

<sup>37</sup> *AP*, t. 48, p. 23, séance du 11 août 1792, Danton.

maire de Paris<sup>38</sup>. Danton fait comprendre aux Français que sous sa direction le ministère ne peut plus être un instrument du despotisme. Malgré tout, devenant omniprésent au sein du Conseil, il exerce partiellement les fonctions de ses homologues. À la tribune de l'Assemblée, il intervient à plusieurs reprises comme un chef de gouvernement. Le 28 août, il s'exprime au nom du Conseil tout entier lorsqu'il assure que les dangers menaçant la patrie sont exagérés et que la guerre doit dorénavant se faire « plus terrible »<sup>39</sup>. Il encourage le peuple à « se précipiter en masse sur les ennemis »<sup>40</sup>. Pour enhardir l'esprit public, il préconise l'envoi de commissaires aussi bien par le pouvoir exécutif que par l'Assemblée, « afin que la réunion des représentants des deux pouvoirs produise un effet plus salubre et plus prompt »<sup>41</sup>. Ainsi, il endosse le rôle d'un ministre de la guerre et s'impose comme un héraut de l'union nationale. Une nouvelle intervention, le 2 septembre, atteste sa prise en charge de la conduite des affaires militaires : le ministre demande en l'occurrence la nomination de commissaires pour seconder le pouvoir exécutif dans la direction des mouvements du peuple en armes<sup>42</sup>. C'est dans ce discours qu'il galvanise le corps législatif par sa fameuse déclaration : « Il nous faut de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace, et la France est sauvée »<sup>43</sup>. Une nouvelle fois, l'Assemblée adopte les mesures préconisées par Danton<sup>44</sup>.

Danton exerce une influence sur le corps législatif, cette influence que l'Assemblée constituante craignait de voir naître lorsqu'elle accorda aux ministres les droits d'entrée et de parole. Le ministre de la Justice agit en véritable *gouvernant*. Par son intermédiaire, le Conseil exécutif exprime une volonté et n'est pas un organe purement exécutif. Lamartine écrit justement que « l'intervalle qui s'écoula entre le 10 août et le 20 septembre ne fut que le gouvernement de Danton »<sup>45</sup>. Son ministère est véritablement « le centre d'impulsion du gouvernement »<sup>46</sup> ; car « le plus souvent, les réunions du cabinet s'achevaient par l'assurance désarmante qu'il donnait de traiter les problèmes lui-même, comme si la conduite de la guerre, la diplomatie et le bien public relevaient d'une seule et même autorité, la sienne »<sup>47</sup>. Pour autant, le Conseil exécutif

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, t. 49, p. 78, séance du 28 août 1792, Danton.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, t. 49, p. 209, séance du 2 septembre 1792, Danton.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 209-210.

<sup>45</sup> Alphonse de Lamartine, *Histoire des Girondins*, op. cit., t. 1, p. 732.

<sup>46</sup> Frédéric Bluche, *Danton*, Paris, Librairie Académique Perrin, 1984, p. 188. Voir aussi, Pascal Simonetti, « Danton » in *DM*, p. 47.

<sup>47</sup> David Lawday, *Danton, Le géant de la Révolution*, Paris, Albin Michel, 2012, p. 193.

semble uni et les relations entre les ministres au beau fixe<sup>48</sup>. Ses confrères sont loin d'avoir son envergure et se soumettent à lui sans trop de résistance<sup>49</sup>. Il parvient à diriger Lebrun et devient une sorte d'adjoint de Servan à la Guerre<sup>50</sup>. Tandis que tous les ministres se soumettent aux volontés de Danton, Monge justifie cette situation en arguant : « Si je lui refuse, il me fera pendre ! »<sup>51</sup>. Seul Roland possède une autorité certaine, mais il admet que Danton gouverne « le vaisseau par sa voix stentorale, ses formes rudes, athlétiques, et ses effrayantes menaces »<sup>52</sup>. Danton a une position de commandeur « qui protège et qui gourmande »<sup>53</sup>. Pour assurer sa prépondérance au sein du Conseil exécutif, il compose même un secrétariat général dirigé par ses proches amis cordeliers, dont Camille Desmoulins et Fabre d'Eglantine<sup>54</sup>. Ce dernier est d'ailleurs, *de facto*, le véritable ministre de la Justice, Danton préférant prendre en charge le gouvernement de la Guerre<sup>55</sup>.

**377.** Conformément à sa volonté de poursuivre l'application des lois non abrogées, la réunion de la Convention nationale n'implique aucunement le départ des membres du ministère<sup>56</sup>. Cependant, les événements politiques amènent l'Assemblée à remplacer des ministres et, partant, à fixer les principes relatifs à leur nomination. La démission de Danton coïncide alors avec le déclin du Conseil exécutif<sup>57</sup>.

## **2) La pérennisation de la nomination par élection**

**378.** La démission de certains membres du « ministère du 10 août » contraint la Convention nationale à organiser de nouvelles élections. En vertu d'un décret du 28 septembre 1792, les députés sont appelés à désigner, le lendemain même, trois nouveaux ministres. Les députés doivent placer dans des boîtes un billet signé qui comporte les noms des personnes qu'ils souhaitent désigner, de sorte « qu'une liste générale sera formée sur ces billets, et que l'élection sera faite le jour suivant par appel nominal et à haute voix »<sup>58</sup>. Si la pratique instaurée par le décret du 10 août se pérennise, de nombreuses interrogations demeurent en suspens. Tout

<sup>48</sup> François Pairault, *Gaspard Monge, op. cit.*, p. 72.

<sup>49</sup> Hermann Wendel, Danton, Paris, Payot, 1978, p. 136.

<sup>50</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française, op.cit.*, t. 3, p. 13-14.

<sup>51</sup> Hermann Wendel, *Danton, op. cit.*, p. 138.

<sup>52</sup> Note de Roland citée par Bernardine Melchior-Bonnet, *Les Girondins, op. cit.*, p. 130.

<sup>53</sup> Alphonse de Lamartine, *Histoire des Girondins, op. cit.*, t. 1, p. 733.

<sup>54</sup> Nicolas Ruault, *Gazette d'un parisien sous la Révolution, op. cit.*, p. 306, Lettre à son frère du 28 août 1792.

<sup>55</sup> Pascal Simonetti, « Danton » in *DM*, p. 47.

<sup>56</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, op. cit.*, p. 12.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>58</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 26, « Décret concernant la nomination des ministres », 28 septembre 1792.

d'abord, les ministres pourront-ils être choisis parmi les membres de la Convention nationale (a) ? Ensuite, la personne désignée pourra-t-elle décliner l'invitation qui lui est faite (b) ?

#### **a) Des ministres choisis hors de la Convention nationale**

**379. L'exclusion des membres de l'Assemblée : un principe caduc ?** Au cours de la séance du 29 septembre 1792, la Convention nationale reprend le débat ouvert sous l'Assemblée constituante sur la possibilité de choisir les ministres parmi les membres du corps législatif. Une demande d'explication est formulée par un député qui, le matin même, comme plusieurs de ses collègues, a proposé la nomination au ministère d'un membre de l'Assemblée<sup>59</sup>. Pour l'heure, comme le rappelle un autre député, les décrets adoptés par la Constituante sont encore applicables<sup>60</sup>. Un décret du 25 septembre 1792 pose en principe « l'incompatibilité de l'exercice de toutes fonctions publiques avec celles de représentant de la nation »<sup>61</sup>. Toutefois, la caducité du décret disposant que le roi choisit ses ministres en dehors du corps législatif est soulevée par un autre membre : « Cette interdiction – dit-il – était essentielle alors qu'il existait un roi, dont l'influence corruptrice nécessitait des mesures propres à en garantir les membres du Corps législatif »<sup>62</sup>. Malgré tout, Lecointe-Puyraveau voit une contradiction entre la désignation d'un membre de l'Assemblée et la démocratie électorale, car – explique-t-il – « si nous ôtons un citoyen du poste où le peuple l'a placé pour le porter au ministère, alors ce peuple ne pourrait-il pas nous dire : “J'avais envoyé ce citoyen pour faire des lois, et non pour les exécuter”<sup>63</sup> ? » Les députés craignent que les ministres puissent bénéficier de la légitimité de représentants élus à la Convention nationale<sup>64</sup>. D'autres, au contraire, considèrent que le choix d'un homme déjà élu par le peuple est un « hommage à la souveraineté »<sup>65</sup>, tout comme Duport estimait, à l'époque de la Constituante, qu'il était préférable de choisir des députés « dignes de la confiance publique »<sup>66</sup> plutôt que des hommes inconnus du peuple et inexpérimentés. Pétion, présidant la séance, soumet donc au vote la question de la possibilité

---

<sup>59</sup> *AP*, t. 52, p. 224, séance du 29 septembre 1792.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 14, « Décret sur l'incompatibilité de l'exercice de toutes fonctions publiques avec celles de représentant de la nation », 25 septembre 1792.

<sup>62</sup> *AP*, t. 52, p. 224, un membre.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 225, Lecointre-Puyraveau.

<sup>64</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, *op. cit.*, p. 378.

<sup>65</sup> *AP*, t. 52, p. 225.

<sup>66</sup> *Ibid.*, t. 29, p. 402, séance du 13 août 1791, Duport.



de choisir les ministres parmi les membres de la Convention<sup>67</sup>. L'Assemblée répond négativement<sup>68</sup>.

À l'occasion de la démission de Beurnonville<sup>69</sup>, le 11 mars 1793, Danton engage à nouveau le débat lorsqu'il demande que la Convention « se réserve la faculté de prendre partout et même dans son sein des ministres »<sup>70</sup>. En vertu du pouvoir constituant qu'elle peut librement exercer<sup>71</sup>, la Convention ne violerait aucun principe en nommant certains de ses membres au Conseil exécutif. Les assemblées constituantes conservent, en principe, la liberté « de modifier à leur gré l'organisation provisoire des pouvoirs publics »<sup>72</sup>. Pourtant, le député girondin Bancal met aussitôt en garde l'ensemble des représentants : « Vous avez été envoyé ici pour faire des lois ; si vous vous emparez du conseil exécutif, vous usurpez la tyrannie, vous usurpez la souveraineté, et la liberté est perdue »<sup>73</sup>. La majorité de l'assemblée rejette cette discussion, tandis que Boyer-Fonfrède propose même un décret qui la « proscrive à jamais »<sup>74</sup>. La Convention, en passant à l'ordre du jour, maintient définitivement sa résolution de choisir les ministres en dehors de la représentation nationale. Comme la Constituante, elle empêche l'instauration d'un régime parlementaire<sup>75</sup>. Danton, reprenant le rôle de promoteur du parlementarisme auparavant tenu par Mirabeau, se heurte à la même conception de la séparation des pouvoirs fondée sur le non-cumul des fonctions<sup>76</sup>. La Convention rejette ainsi l'idée d'instituer un cabinet parlementaire qui consisterait « à faire du ministère l'expression de la

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, t. 52, p. 225, un membre.

<sup>68</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 34, « Décret portant que les ministres ne pourront être pris dans le sein de la Convention », 29 septembre 1792.

<sup>69</sup> Pierre-Riel marquis de Beurnonville (1752-1821) devient général en 1792 (Annie Crépin, « Beurnonville », in Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, op. cit., p. 115). Impliqué dans 172 batailles (*Ibid.*), il est surnommé l'Ajax français par Dumouriez (AN, 174/AP/1, Papiers de Beurnonville). Élu ministre de la Guerre le 4 février 1793 par la Convention nationale, il remet une première fois sa démission le 14 mars 1793, mais est réélu ce même jour avec le soutien de la Gironde. Chargé d'arrêter son mentor Dumouriez, en application d'un décret du 30 mars 1793, il est livré aux Autrichiens par ce dernier (AN, 174/AP/3, Faits principaux relatifs au général Beurnonville depuis sa réunion jusqu'à sa séparation à Würzburg avec les citoyens commissaires de la Convention nationale vers les armées du Nord et des Ardennes). Son emprisonnement jusqu'au 3 novembre 1795 lui permet d'échapper à la Terreur (Pascal Simonetti, « Beurnonville », in *DM*, p. 34). Après sa libération, Beurnonville est nommé ambassadeur par Napoléon, puis collabore au rétablissement des Bourbons, participe au gouvernement provisoire en 1814 et se fait nommer pair de France par Louis XVIII (Pascal Simonetti, « Beurnonville », in *DM*, p. 34).

<sup>70</sup> *AP*, t. 60, p. 90, séance du 11 mars 1793, Danton.

<sup>71</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 128 et p. 143. Voir les explications de Danton à ses confrères : *AP*, t. 60, p. 91.

<sup>72</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 193.

<sup>73</sup> *AP*, t. 60, p. 92.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 274 ; Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, op. cit., p. 65.

<sup>76</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle*, op. cit., p. 120.

majorité parlementaire mais aussi le centre de gravité de la puissance gouvernementale »<sup>77</sup> grâce à la double qualité de ministre et de parlementaire des membres le composant. Par cette décision, la Convention s'assure de conserver sa domination hiérarchique sur un Conseil exécutif composé de membres dépourvus de la qualité de représentant de la nation<sup>78</sup>.

#### **b) La faculté de refuser une nomination**

**380. La fréquence des refus.** En 1789, Louis XVI rencontrait déjà de grandes difficultés à trouver des ministres. Nombreux sont les favoris du roi à avoir renoncé à un portefeuille. Mentionnons notamment les refus successifs de Foulon, d'Amécourt et de Castries de prendre en charge le département des Finances dans le « ministère absolutiste »<sup>79</sup>. De la même manière, la composition des derniers ministères feuillants est particulièrement retardée par l'absence de volontaires. Dubouchage, par exemple, décline deux fois l'invitation du roi avant d'accepter<sup>80</sup> ; Tarbé, rappelé aux Contributions publiques, n'accepte pas de reprendre le portefeuille, tandis que les autres favoris du roi, Vergennes et Blondel, déclinent aussi l'invitation<sup>81</sup>. Malgré ces antécédents, la Convention ne semble pas préoccupée par l'éventuel manque de prétendants. Si la nation exprime à travers le vote de la Convention sa prédilection pour un ministre, il semble bien difficile pour ce dernier de refuser l'honneur qui lui est fait. Pour autant, l'élu n'ayant pu manifester sa volonté de candidater, il devrait bénéficier d'une faculté de décliner sa nomination.

**381. L'absence de caractère coercitif.** Les premières élections suivant celles du 10 août se déroulent au début du mois d'octobre 1792. Jean-Nicolas Pache<sup>82</sup> est choisi comme ministre de la Guerre le 4 octobre par 434 suffrages sur un total de 573<sup>83</sup>. Le déroulement de l'élection est notamment marqué par la radiation des noms de Menou, « l'ex-constituant, qui commandait le

---

<sup>77</sup> Michel Pertué, *Aux origines du gouvernement parlementaire*, op. cit., t. 2, p. 389.

<sup>78</sup> Gilles Henry, *Essai sur les gouvernements provisoires*, op. cit., p. 38.

<sup>79</sup> Jacques de Saint-Victor, *La chute des aristocrates*, op. cit., p. 98.

<sup>80</sup> François Malet, « Dubouchage », in *DM*, p. 53.

<sup>81</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 106.

<sup>82</sup> Jean-Nicolas Pache (1756-1823) est élevé par le maréchal de Castries qui en fait le secrétaire général du ministère de la Marine en 1780. Pache est remarqué par Roland qui le choisit comme secrétaire au ministère de l'Intérieur. Après son élection au ministère de la Guerre le 4 octobre 1792, Pache, d'abord girondin, devient montagnard. Ce revirement politique lui permet d'occuper la fonction de maire de Paris du 14 février 1793 jusqu'à son arrestation le 11 mai 1794. Voir Isabelle Fourneron, *Pache, Ministre de la Guerre et maire de Paris, 1792-1794*, Mémoire sous la direction de Michel Vovelle, Paris I, 1992 ; Aurélien Larné, *Pache, maire de Paris (1793-1794) : la mise en place d'un projet de société fondé sur les droits naturels*, thèse soutenue le 10 mars 2017 à l'Université Paris Ouest Nanterre, sous la direction de Marc Bélissa ; Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792*, op. cit. ; Adrien Sée, *Le Procès Pache, Extraits du dossier*, Paris, Société de l'histoire de la Révolution française, 1911 ; Pascal Simonetti, « Pache », in *DM*, p. 77-78.

<sup>83</sup> *AP*, t. 52, p. 301, séance du 4 octobre 1792.

château des Tuileries, dans la nuit du 9 au 10 août »<sup>84</sup>, et de Dumuy auquel Duprat impute une part de responsabilité dans les troubles d'Avignon<sup>85</sup>. Puis, le 6 octobre, François de Neufchâteau<sup>86</sup> est élu ministre de la Justice par 273 suffrages sur 373<sup>87</sup>. Ce dernier décline toutefois l'invitation en raison de son état de santé qui l'aurait déjà empêché de siéger à la Convention nationale<sup>88</sup>. L'ancien député adresse même une lettre de son médecin pour servir de preuve<sup>89</sup>. Autre exemple d'un refus : celui de Beauharnais. Désigné par le Comité de salut public afin de remplacer Bouchotte<sup>90</sup>, le général en chef des armées du Rhin est nommé ministre de la Guerre le 13 juin 1793<sup>91</sup>. Or, le favori de la Convention rédige une lettre le 16 juin dans laquelle il déclare renoncer à l'honneur qui lui est fait<sup>92</sup>. La Convention ne fait preuve d'aucune opposition à cette décision et, au contraire, « ordonne la mention honorable de cette lettre »<sup>93</sup>. Ces deux exemples démontrent l'absence de caractère coercitif de l'élection pour l'homme recevant les suffrages de l'Assemblée. Néanmoins, la Convention se permet parfois d'insister.

**382. La réélection des ministres démissionnaires.** Monge connaît de nombreuses difficultés dans la gestion de son département, notamment face aux désordres régnant dans les ports<sup>94</sup>, tandis que ses bureaux ne sont pas structurés comme en témoigne sa demande

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, Chabot.

<sup>85</sup> *Ibid.*, Duprat.

<sup>86</sup> Ministre de l'Intérieur sous le Directoire, François de Neufchâteau a fait l'objet d'une étude très approfondie : Dominique Margairaz, *François de Neufchâteau, Biographie intellectuelle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », 2005.

<sup>87</sup> *AP*, t. 52, p. 376, séance du 6 octobre 1792.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 384, séance du 7 octobre 1792, Lettre de Neufchâteau en date du 7 octobre 1792.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Jean-Baptiste Noël Bouchotte (1754-1840) est nommé colonel en 1793, vingt-trois ans après ses débuts dans l'armée (Adolphe Robert et Gaston Cougny, « Bouchotte », *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. 1, p. 412). Il est élu ministre de la Guerre le 4 avril 1793 par la Convention nationale (*AP*, t. 61, p. 311, séance du 4 avril 1793). Démissionnaire dès le 26 mai 1793, la Convention ne parvient pas à s'accorder sur l'élection de son successeur. Ainsi, il est reconduit à la tête de son département jusqu'à la suppression du Conseil exécutif provisoire, en dépit des nombreuses attaques portées contre lui. Le ministère de Bouchotte est bien connu de l'historiographie pour avoir offert aux Hébertistes et aux membres radicaux de la Commune de Paris un rôle considérable dans l'administration des affaires militaires (Voir principalement Jean-Paul Bertaud, *La révolution armée : les soldats-citoyens et la Révolution française*, Paris, Robert Laffont, coll. « Les hommes et l'histoire », 1979 ; Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte, op. cit.* ; Auguste-Philippe Herlaut, « Les Collaborateurs de Bouchotte aux bureaux de la guerre », *AHRF*, 1927, p. 462 à 475). Durant l'époque thermidorienne, Bouchotte est accusé de complicité avec la Commune de Paris relativement à la mort de nombreux patriotes et à l'arrestation des Girondins. Il passe une année entière en prison et vit ensuite dans l'anonymat jusqu'à son décès en 1840 (Adolphe Robert et Gaston Cougny (dir.), « Bouchotte », *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. 1, p. 413).

<sup>91</sup> *RACSP*, t. 4, p. 544, séance du 13 juin 1793 ; *AP*, t. 66, p. 488, séance du 13 juin 1793.

<sup>92</sup> *AP*, t. 66, p. 724, séance du 19 juin 1793, Lettre de Beauharnais du 16 juin : « Trop chaud révolutionnaire pour composer avec les partis, trop éloigné de tout esprit d'intrigue pour posséder l'art peut-être nécessaire de se concilier par sa conduite des suffrages opposés, je déclare que je ne me crois pas propre à être ministre en ce moment, et que n'ayant pas la confiance d'y pouvoir faire le bien, je respecte trop les intérêts du peuple, pour me charger des fonctions qui ont des rapports si multipliés avec son bonheur et une influence si directe sur la liberté. »

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 725.

<sup>94</sup> Élie Cartan, *Gaspard Monge, op. cit.*, p. 14.

d'organisation du département de la Marine, le 11 février<sup>95</sup>. Le lendemain, il présente sa démission<sup>96</sup>. Son confrère scientifique, Guyton-Morveau, commence par louer son dévouement<sup>97</sup>. Puis, c'est la majorité des députés de la Convention qui, d'une certaine manière, lui rend hommage, en le réélisant ministre de la Marine le 18 février<sup>98</sup>. Il devance très largement tous ses concurrents avec 366 voix obtenues sur 469 votants<sup>99</sup>. Aucun texte n'interdit au ministre de décliner cette nouvelle nomination, mais il semble délicat de contrevenir aux souhaits du corps législatif. Ce « plébiscite » exerce certainement une pression sur Monge. Son ministère ne dure cependant que deux mois supplémentaires, Monge remettant une seconde fois sa démission le 8 avril 1793. Après la reddition de son rapport sur l'état de la marine, Cambon<sup>100</sup>, au nom du Comité de salut public, propose d'inscrire sur la liste des candidats Dalbarade, premier commis du département, pour remplacer le ministre démissionnaire<sup>101</sup>. La Convention nationale approuve à l'unanimité la proposition de son Comité. Sans imposer son choix, le Comité de salut public use pour la première fois de son pouvoir de désignation d'un membre du Conseil exécutif provisoire. La réélection de Monge est suivie d'un cas similaire. Choisi le 4 février 1792 pour succéder à Nicolas Pache, le général Beurnonville est immédiatement suspecté par les Montagnards après l'éviction des créatures de son prédécesseur au département de la Guerre<sup>102</sup>. Seulement un mois après sa nomination, il demande à la Convention nationale la permission de retourner au sein de l'armée<sup>103</sup>. Mais, lors de la séance du 14 mars, les Girondins parviennent à le faire nommer une nouvelle fois au département de la Guerre suite à sa démission<sup>104</sup>. Cette « seconde preuve de confiance »<sup>105</sup> l'encourage à poursuivre l'exercice de ses fonctions : « J'avais donné ma démission de cette place car je me croyais plus utile à l'armée [...] La Convention nationale me croit encore nécessaire au ministère, je sou mets mon jugement au sien, et je reste »<sup>106</sup>. Malgré le renouvellement de la

<sup>95</sup> *AP*, t. 58, p. 445, séance du 11 février 1793, Lettre qui demande la prompte organisation des bureaux du département qui lui est confié.

<sup>96</sup> *Ibid.*, t. 58, p. 484, séance du 12 février 1793, Lettre de démission de Gaspard Monge.

<sup>97</sup> *Ibid.*, t. 58, p. 495, séance du 13 février 1793, Guyton-Morveau.

<sup>98</sup> *Ibid.*, t. 58, p. 719, séance du 18 février 1793.

<sup>99</sup> *Ibid.* Kersaint obtient 54 voix, Dalbarade 47, Miranda 10, Latouche 6, Bougainville 4, Eyriès 4, Duval 3, Destaing 2, Truguet 2 et Piquet une seule.

<sup>100</sup> Président du Comité des assignats, des monnaies, de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances, Cambon est souvent considéré comme un véritable ministre des Finances sous la Convention nationale. Voir Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, *op. cit.*, p. 137 à 162 ; Roger Dupuy, *La République jacobine*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>101</sup> *RACSP*, t. 3, p. 181, séance du 10 avril 1793.

<sup>102</sup> Pascal Simonetti, « Beurnonville » *in DM*, p. 34.

<sup>103</sup> *AN*, 174/AP/1.

<sup>104</sup> *AP*, t. 60, p. 201, séance du 14 mars 1793. Il obtint 336 voix sur 530, devançant ainsi Bouchotte et Dampierre.

<sup>105</sup> *Ibid.*, t. 60, p. 225, séance du 15 mars 1793, Lettre de Beurnonville.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 225-226.

confiance de l'assemblée, Beurnonville est presque aussitôt la cible d'une tentative d'assassinat<sup>107</sup> et conservera son portefeuille moins d'un mois supplémentaire.

**383. Défendre l'autorité de l'Assemblée.** Un précédent débat en date du 29 septembre 1792 suffit à démontrer que le décret de nomination d'un citoyen au ministère est dépourvu de caractère coercitif, même dans le cas d'une réélection. L'Assemblée ne pourrait tolérer de se trouver dans une situation où la personne nommée refuserait d'obéir à une décision coercitive. Elle ne peut d'aucune manière supplier un citoyen d'accepter les fonctions ministérielles, comme elle ne peut supplier un ministre de rester à son poste.

## **B) L'invitation à rester à leur poste**

**384.** Élus députés à la Convention nationale, Danton et Roland ne peuvent cumuler les fonctions ministérielles et parlementaires. Servan, quant à lui, souhaite abandonner ses fonctions pour des raisons de santé. Alors qu'ils présentent tous les trois leur démission, l'Assemblée les invite à demeurer à leur poste (1). Mais à l'issue d'un long débat sur la pertinence de cette invitation faite aux ministres, la Convention en vient à considérer que cette supplique n'est pas digne du corps législatif (2).

### **1) Conserver les ministres patriotes**

**385. Une entorse à la règle du non-cumul des fonctions.** Au nom du principe de séparation des pouvoirs, les ministres qui viennent d'être élus députés ne peuvent cumuler les fonctions exécutives et législatives. L'Assemblée demande à Danton et Roland de choisir entre le ministère et la députation. Danton n'hésite pas un instant et préfère la fonction de représentant. Son choix « marque le déplacement de l'axe du pouvoir ; celui du Conseil exécutif est déjà caduc, celui de l'Assemblée prédomine »<sup>108</sup>. Malgré tout, il conservera son portefeuille jusqu'à ce qu'on lui désigne un successeur<sup>109</sup>. Dans cette circonstance exceptionnelle, il prétend même pouvoir disposer de son droit de vote. Faute de loi évoquant le statut du député-ministre, aucun fondement ne saurait justifier qu'il en soit privé. La Convention se contente de radier les mots

---

<sup>107</sup> Léonard Gallois, *Biographie de tous les ministres : depuis la constitution de 1791 jusqu'à nos jours*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Imprimerie du Plassan, p. 42 : « Rappelé au ministère le 4 mars, il fut désigné aux poignards des factieux, et n'échappa à la mort qu'en se précipitant dans son jardin, escaladant les murs et se réfugiant dans une maison voisine ».

<sup>108</sup> Pascal Simonetti, « Danton », in *DM*, p. 47.

<sup>109</sup> *AP*, t. 52, p. 115, séance du 24 septembre 1792, Danton.

« ci-devant ministre »<sup>110</sup>. Élu député de la Somme, Roland présente lui aussi sa démission mais espère qu'elle sera refusée par l'Assemblée<sup>111</sup>. À cette fin, il demande à Buzot de réclamer son maintien au ministère de l'Intérieur. Alors que le débat s'engage, Camille Desmoulins note que « craignant d'être pris au mot, [Roland] retire sa démission et déclare achever le sacrifice en restant ministre »<sup>112</sup>. Une question constitutionnelle est soulevée : « La démission des ministres connus par leurs talents, investis de la confiance de la nation, est une véritable calamité publique. Peut-être la Convention jugera-t-elle à propos de délibérer mûrement la question de savoir si l'on ne doit pas inviter les ministres démissionnaires à rester en place. »<sup>113</sup> Le débat se tient le 29 septembre 1792 après que la Convention a décidé de ne pas choisir les ministres en son sein. Un membre demande s'il ne serait pas préférable d'inviter les ministres à rester à leur poste plutôt que de procéder à l'élection prévue ce jour-là<sup>114</sup>. Présent au sein de l'administration du département de l'Intérieur, l'opinant déclare que personne ne pourrait assurer avec plus d'adresse et de zèle que Roland et Servan les fonctions ministérielles<sup>115</sup>. Philippeaux, proche de Danton<sup>116</sup>, ajoute que l'invitation devrait être « étendue au ministre de la justice »<sup>117</sup>. Ce dernier refuse cependant qu'on lui présente la même prière<sup>118</sup>. Selon son opinion, cette démarche est indigne de la Convention nationale. Le pouvoir législatif ne peut s'abaisser à adresser une supplique à des ministres, d'autant plus que Roland verrait son élection à la Convention remise en cause, tandis que Servan, pour des raisons de santé, n'est plus en mesure de servir la République et ne saurait accepter une telle invitation. Dans une lettre du 3 octobre, ce dernier demande à la Convention de nommer rapidement un nouveau ministre, ou, à défaut, de désigner un de ses collègues pour assurer l'intérim<sup>119</sup>. En réponse à sa requête, la Convention procède le lendemain à l'élection de Pache.

**386. Une opposition tactique.** L'invitation faite aux ministres de rester à leur poste suscite une opposition entre Girondins et Montagnards. Les premiers défendent, dans cette controverse, l'intérêt de leur parti, à savoir la conservation des deux députés brissotins au sein du Conseil exécutif. Le remplacement des ministres sortants par d'autres girondins n'est pas acquis d'avance. Dès lors, ils recourent à des arguments constitutionnels qui délégitiment l'usage de

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Bernardine Melchior-Bonnet, *Les Girondins, op. cit.*, p. 160.

<sup>112</sup> Camille Desmoulins cité par Bernardine Melchior-Bonnet, *Ibid.*, p. 162.

<sup>113</sup> *AP*, t. 52, p. 155, séance du 26 septembre 1792, un membre.

<sup>114</sup> *Ibid.*, t. 52, p. 226, séance du 29 septembre 1792.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Jean-Louis Halpérin « Philippeaux », *DHJF*, p. 810.

<sup>117</sup> *AP*, t. 52, p. 226.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 227, Danton.

<sup>119</sup> *Ibid.*, t. 52, p. 289, séance du 3 octobre 1792.

pareilles invitations. Le Girondin Dufriche-Valazé résume en deux points essentiels les implications négatives de l'invitation faite aux ministres de rester à leur poste<sup>120</sup>. D'une part, comme l'ont tout d'abord noté plusieurs députés, elle n'est pas digne de la représentation nationale. D'autre part, elle génère *de facto* une atténuation – voire une disparition – de la responsabilité ministérielle.

## 2) Des conséquences inacceptables

**387. Refuser la personnalisation du pouvoir ministériel.** Buzot intervient pour tenter de convaincre les députés de « sanctionner en quelque sorte la confiance publique, en invitant les ministres à conserver des places dans lesquelles ils ont bien mérité de la patrie »<sup>121</sup> ? La République, selon ses mots, ne peut « compromettre sa dignité en rendant justice »<sup>122</sup> aux hommes de bien. Contrairement aux ministres actuels dont la valeur est connue, les hommes appelés à les remplacer ne seraient nommés que « sur des ouï-dire »<sup>123</sup>. Dufriche-Valazé cite les exemples antiques d'Aristide et de Coriolan pour démontrer que la majesté du peuple n'est nullement compromise par l'invitation lancée à un homme dont les services seront utiles à la patrie<sup>124</sup>. Les Montagnards s'opposent à cette forme de personnalisation du pouvoir (exécutif, qui plus est). Pour Barère, cette invitation est « contraire à la majesté du peuple, et dangereuse pour la liberté »<sup>125</sup>. Lasource, d'abord proche des Montagnards, prétend même qu'un ministre démissionnaire est un simple fonctionnaire qui a fait son devoir. Il déclare : « Agir autrement avec lui serait un genre d'esclavage qui ne convient point à un peuple libre. Malheur aux nations reconnaissantes ! Je le dis avec Tacite : “La reconnaissance a fait le malheur des nations, parce que c'est elle qui a fait les rois”<sup>126</sup>. » Malgré les mérites de Roland, il explique qu'un ministre présentant sa démission pourrait n'avoir d'autre ambition que celle d'« obtenir des invitations flatteuses »<sup>127</sup>. L'Assemblée pourrait même se réjouir de voir des hommes influents abandonner les fonctions ministérielles. La nomination d'un personnel discret et zélé facilite la sujétion du Conseil exécutif provisoire. À titre d'illustration, la démission de Danton correspond d'une manière évidente à la perte d'influence du Conseil. La personnalité du ministre de la Justice est incompatible avec l'exercice d'une fonction subalterne. Les membres du « second ministère

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, t. 52, p. 229.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 227, Buzot.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 229, Dufriche-Valazé.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 228, Barère.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 230, Lasource.

<sup>127</sup> *Ibid.*

girondin », puis ceux du « ministère montagnard », opposent nettement moins de réticences aux instructions de l'Assemblée et de ses comités.

**388. La liberté comme condition *sine qua non* de la responsabilité.** Quelle que soit la nature de l'invitation, il faut, selon les mots de Couthon, « considérer l'invitation ou comme une adulation, ou comme un ordre, car votre décret en serait un ; comme adulation, elle est indigne de vous, comme ordre, vous ne pouvez pas ordonner à Roland de refuser la fonction de représentant du peuple »<sup>128</sup>. Barère affirme que l'invitation recèle un caractère coercitif, car le corps législatif substitue « à l'acceptation volontaire des fonctions ministérielles, l'acceptation forcée résultant du décret invitatif »<sup>129</sup>. Dès lors, si les ministres sont contraints d'accepter l'invitation, qu'en sera-t-il de leur responsabilité ? *A priori*, c'est un axiome classique de considérer qu'il ne peut y avoir de responsabilité lorsqu'il n'y a pas de liberté. Danton déclare donc que la responsabilité serait illusoire si le ministre était désigné contre son gré<sup>130</sup>. Comment un ministre pourrait-il être responsable s'il se trouvait forcé à agir sans disposer des moyens nécessaires à sa réussite ? De même, le ministre, soit trop âgé, soit malade, ne peut remplir ses fonctions dans des conditions propices. Cambon s'inquiète, à cet égard, que le mauvais état de santé de Servan soit préjudiciable à son administration<sup>131</sup> : serait-il malgré tout responsable de ses erreurs ou de sa négligence ? De surcroît, la finalité d'une mise en jeu de la responsabilité ministérielle réside, selon une définition *lato sensu*, dans « l'obligation faite au titulaire d'une fonction étatique de quitter son poste lorsqu'il a perdu la confiance de l'autorité devant laquelle il devait répondre »<sup>132</sup>. Cette autorité ne saurait contraindre dans un premier temps le ministre à conserver son poste, et dans un second temps exiger son départ, sans entrer en contradiction avec elle-même. *A fortiori*, la responsabilité politique implique l'existence d'une fonction gouvernementale, c'est-à-dire d'un pouvoir politique<sup>133</sup> qui, par principe, suppose l'expression d'une volonté propre à la personne qui l'exerce. Si l'invitation a une force coercitive, l'Assemblée doit renoncer à la responsabilité des ministres qu'elle contraint à demeurer en fonction.

**389. Le rejet de l'invitation.** Afin de prévenir l'irresponsabilité, les Girondins doivent préciser la nature facultative de l'acceptation. Pour Dufriche-Valazé, l'invitation est une simple

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 228, Couthon.

<sup>129</sup> *Ibid.*, Barère.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 229, Danton.

<sup>131</sup> *Ibid.*, Cambon.

<sup>132</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p. 26.

<sup>133</sup> Pierre Pactet, « L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 208.



réélection que le ministre est « libre d'accepter ou de refuser »<sup>134</sup>. Dans ce cas, l'Assemblée nationale encourt le risque d'essuyer un refus qui affecterait son prestige<sup>135</sup>. Pour éviter cette situation, la Convention « décrète qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur la motion d'inviter, au nom de la nation, les ministres de la guerre et de l'intérieur à continuer provisoirement leurs fonctions »<sup>136</sup>. Pour remplacer le ministre de la Justice, la Convention élit le 6 octobre 1792 François de Neufchâteau, mais ce dernier refuse la faveur qui lui est faite. À l'issue de l'appel nominal du 9 octobre, le Président proclame l'élection de Dominique Garat au département de la Justice grâce à 211 voix sur 344 votants<sup>137</sup>. En revanche, Roland renonce à la députation et conserve son portefeuille ministériel jusqu'à sa démission remise le 23 janvier 1793<sup>138</sup>. À ce moment-là, le département de l'Intérieur est attribué par intérim à Garat<sup>139</sup>, qui est définitivement élu ministre de l'Intérieur le 14 mars<sup>140</sup> ; le portefeuille de la Justice revient alors à Gohier<sup>141</sup>, élu le 20 mars<sup>142</sup>. À l'exception de Gaspard Monge, tous les ministres sont girondins après le départ de Danton. C'est un « deuxième ministère girondin » qui succède au « ministère du 10 août ». L'affrontement entre la Gironde et la Montagne amène alors la Convention à user de son pouvoir de révocation des ministres.

## § 2 : La révocation des ministres

**390.** Le droit de révoquer les ministres constitue l'autre face du droit de nomination. S'il n'est pas précisément défini à l'époque révolutionnaire, le *Dictionnaire de l'Académie*

<sup>134</sup> *AP*, t. 52, p. 229, Dufriche-Valazé.

<sup>135</sup> *Ibid.*, Lacroix.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 230-231.

<sup>137</sup> *Ibid.*, t. 52, p. 428, séance du 9 octobre 1792.

<sup>138</sup> *Ibid.*, t. 57, p. 599, séance du 23 janvier 1793.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 602.

<sup>140</sup> *Ibid.*, t. 60, p. 201, séance du 14 mars 1793. Garat obtient 300 suffrages sur 520 votants, devançant ainsi Loiseau, Beauvais et Grouvelle. Son élection est annoncée en même temps que la réélection de Beurnonville : voir *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 419, « Décret qui nomme le citoyen Garat ministre de l'intérieur, & le citoyen Beurnonville ministre de la guerre », 14 mars 1793.

<sup>141</sup> Louis Jérôme Gohier (1746-1830), avocat de profession, entre dans le mouvement pré-révolutionnaire en défendant les libertés provinciales contre le pouvoir royal au sein de la Commission intermédiaire des États de Bretagne (Jacques Gohier et Patrick Rose, *Louis-Jérôme Gohier, l'homme qui a dit non à Bonaparte*, Turquant, Cheminements, 2009, p. 40). Membre de l'Assemblée législative, mais absent de la Convention nationale, il est nommé ministre de la Justice le 20 mars 1793. Son action principale au ministère est la destruction des titres de noblesse conservés à la Chancellerie (Pascal Simonetti, « Gohier », in *DM*, p. 61). Gohier abandonne ses fonctions lors de l'installation des commissions exécutives le 19 avril 1794. Par la suite, il devient Président du Tribunal de cassation en 1798, puis membre du Directoire exécutif le 18 juin 1799 (Jacques Gohier et Patrick Rose, *Louis-Jérôme Gohier, op. cit.*, p. 93 à 95). Opposé au coup d'État de Napoléon Bonaparte, il décline une nomination au ministère de la Justice (*Ibid.*, p. 118). Néanmoins, il occupe jusqu'en 1810 les fonctions de consul général de France en Hollande (*Ibid.*, p. 122).

<sup>142</sup> *AP*, t. 60, p. 346, séance du 20 mars 1793. Gohier obtient 275 voix sur 411, loin devant Loiseau, obtenant 121 suffrages, et pléthore de candidats dont Thouret, Target ou encore Grouvelle. Voir aussi *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 458, « Décret qui nomme ministre de la justice le citoyen Gohier », 20 mars 1793.

*française* de 1762 énonce que le droit de révoquer concerne « ceux à qui on ôte par des raisons de mécontentemens, les fonctions, le pouvoir et l'emploi amovible qu'on leur avoit donné »<sup>143</sup>. À l'opposé de la mise en jeu de la responsabilité, le droit de révocation peut être employé de manière discrétionnaire par le détenteur du pouvoir de nomination (A). Si, *de jure*, l'Assemblée nationale est la seule institution capable de révoquer les ministres, l'influence des corps politiques parisiens sur les députés montagnards est telle que, *de facto*, le Conseil exécutif est composé au gré de la Commune de Paris (B).

### **A) Un pouvoir de révocation *ad nutum***

**391.** En tant que centre du gouvernement, la Convention bénéficie de la faculté que détenait autrefois le monarque de révoquer *ad nutum* les ministres. Ce pouvoir de révocation dispense le corps législatif de la mise en action de la responsabilité ministérielle (1). Cependant, un seul véritable cas de révocation se présente, en défaveur de Nicolas Pache évincé du ministère de la Guerre par les Girondins (2).

#### **1) Un pouvoir excluant la responsabilité ministérielle**

**392. L'absence de responsabilité ministérielle.** Malgré la persistance des accusations contre les ministres, la Convention se soucie peu de mettre en jeu leur responsabilité. Un tel constat peut surprendre tant l'époque qui s'étend de la réunion de la Convention jusqu'au début du mois de juin 1793 est féconde en affrontements politiques entre la Gironde et la Montagne. Certes, la Convention adopte un décret d'accusation à l'encontre de Lacoste<sup>144</sup>, mais ce dernier n'est déjà plus en fonction depuis le 20 juillet 1792. L'exemple de la démission du ministre de l'Intérieur Garat est assez révélateur : le Comité d'agriculture conclut qu'il ne doit pas être accusé d'avoir affamé Paris, alors que l'ancien ministre avait lui-même exigé l'examen de cette dénonciation<sup>145</sup>. En réalité, tous les ministres nommés depuis l'instauration du Comité de salut public demeurent en fonction jusqu'au mois d'avril 1794. Paré et Deforgues sont évincés, respectivement le 1<sup>er</sup> et le 2 avril, lors de la disgrâce de Danton, tandis que les quatre autres membres du Conseil exécutif (Bouchotte, Dalbarade, Deschamps-Destournelles et Gohier) ne perdent leur place que le 19 avril en raison de la suppression du Conseil exécutif. Le principe

---

<sup>143</sup> *Dictionnaire de l'Académie française*, 4<sup>e</sup> éd., 1762, « Révoquer », t. 2, p. 627.

<sup>144</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 167, « Décret qui déclare qu'il y a lieu à accusation contre le citoyen Lacoste, ex-ministre de la marine », 9 novembre 1792. Voir aussi, *Coll. Baudouin*, vol. 34, p. 3-4, « Acte d'accusation contre le citoyen Lacoste, ex-ministre de la marine », 1<sup>er</sup> décembre 1792.

<sup>145</sup> *AP*, t. 72, p. 542, séance du 21 août 1793, Villers au nom du Comité de commerce et d'agriculture.

même de responsabilité est absent de toute la législation produite par la Convention nationale. Seules quelques rares dispositions sont adoptées. Par exemple, un décret du 30 octobre 1792 astreint les ministres à une reddition de compte minutieuse de toutes leurs dépenses, chaque dépense devant être justifiée par un décret qui l'autorise<sup>146</sup>. Un autre décret, en date du 29 mars 1793, dispose « que le ministre qui a conclu un marché sera seul responsable »<sup>147</sup>. La Convention demande, le 10 novembre 1793, que le Comité de salut public présente « les moyens de fixer d'une manière positive la responsabilité des ministres »<sup>148</sup>. Finalement, le Conseil exécutif provisoire est supprimé avant même qu'une forme quelconque de responsabilité ministérielle soit établie.

**393. Au-delà d'une simple responsabilité.** En raison de l'absence de définition concrète de la responsabilité ministérielle, la doctrine juridique concentre son attention sur les projets constitutionnels de 1793 et ne s'intéresse guère à la pratique institutionnelle de la Convention. Le Conseil exécutif étant un pouvoir institué (donc provisoire), la révocation des membres qui le compose ne peut être véritablement assimilé à l'exercice de la responsabilité ministérielle<sup>149</sup>. Délignée de toute contrainte constitutionnelle, la Convention peut d'une certaine manière procéder à une révocation *ad nutum* des membres de l'exécutif, c'est-à-dire qu'aucun motif n'est requis pour justifier sa décision<sup>150</sup>. Dès lors, la responsabilité encourue par les membres du Conseil exécutif provisoire est « d'une particulière intensité vis-à-vis de leur assemblée »<sup>151</sup>. D'un point de vue théorique, la responsabilité ministérielle n'est jamais la manifestation d'un pouvoir hiérarchique dans la mesure où le corps législatif est extérieur au pouvoir exécutif<sup>152</sup>. Néanmoins, à l'époque de la Convention nationale, les ministres ne sont plus subordonnés à un chef du pouvoir exécutif. Seule l'Assemblée peut posséder sur eux une sorte de pouvoir hiérarchique qui peut se manifester par l'exercice de ce pouvoir de révocation *ad nutum*.

## 2) Un usage unique : la révocation de Pache

**394. Les défaillances de l'administration de Pache.** Secrétaire de Roland lors du premier ministère girondin, Pache bénéficie de l'amitié du ministre de l'Intérieur pour obtenir le

---

<sup>146</sup> Coll. Baudouin, vol. 33, p. 124-125, « Décret sur les comptes à rendre par les ministres », 30 octobre 1792.

<sup>147</sup> Ibid., vol. 35, p. 542, « Décret sur la responsabilité des ministres », 29 mars 1793.

<sup>148</sup> AP, t. 78, p. 700, séance du 10 novembre 1793.

<sup>149</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 209.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid., p. 210.

<sup>152</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 34.

portefeuille de la Guerre<sup>153</sup>. Aucun candidat sérieux n'est alors présenté pour lui faire obstacle<sup>154</sup>. Si Pache commence par renvoyer tous les commis contre-révolutionnaires, il est rapidement accusé par les Girondins d'avoir peuplé son administration de militants montagnards<sup>155</sup>. Les critiques visent également une nouvelle institution : le Directoire des achats, créé le 31 octobre 1792 à l'initiative partagée de Pache, Monge et Roland<sup>156</sup>. Le système légué par l'Ancien Régime, qui repose sur des intendants et des commissaires de guerre chargés de passer des contrats pour permettre l'approvisionnement des armées<sup>157</sup>, est jusqu'à présent demeuré inefficace. Le ministre institue donc un « système de régie directe assurant à la fois la collecte et la manutention des approvisionnements tout en centralisant les demandes des différents ministères »<sup>158</sup>. Malgré la création de ce Directoire prenant en charge une fonction administrative, des négligences continuent d'être commises. Par exemple, le 10 décembre, la Convention constate que le ministre a été trompé par deux fournisseurs et exige que Pache présente un « compte rendu des mesures prises pour faire partir le plus promptement possible les ballots à leur destination »<sup>159</sup>. Dans l'optique d'approvisionner le plus efficacement possible l'armée menant la campagne de Belgique, Pache entretient une riche correspondance avec le général en chef Dumouriez, dans laquelle se révèle un véritable conflit entre les deux hommes<sup>160</sup>. En dépit des promesses du ministre, Dumouriez ne voit « rien arriver que de simples envois partiels »<sup>161</sup>. Dumouriez déclare que toutes les décisions de Pache « tendent à désorganiser l'armée et la mettre au désespoir »<sup>162</sup>. Le général considère même que le ministre est inexcusable dans la mesure où il se fie à de faux rapports<sup>163</sup>. Comme Duportail un an auparavant, Pache est accusé par certains députés d'avoir négligé la surveillance de ses subalternes, laquelle est « la principale partie de ses fonctions »<sup>164</sup>. Le député modéré Baraillon demande qu'il soit traduit à la barre, sans pour autant que la Convention retienne sa proposition.

<sup>153</sup> Isabelle Fourneron, *Pache, op. cit.*, p. 49.

<sup>154</sup> Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792, op. cit.*, p. 137.

<sup>155</sup> Pascal Simonetti, « Pache », in *DM.*, p. 77.

<sup>156</sup> Isabelle Fourneron, *Pache, op. cit.*, p. 51.

<sup>157</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine, op. cit.*, p. 179.

<sup>158</sup> *Ibid.* Voir aussi Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State, op. cit.*, p. 53.

<sup>159</sup> *AP*, t. 54, p. 731, séance du 10 décembre 1792. Le lendemain, il annonce le départ de quatre-vingt ballots de vêtements, voir *AP*, t. 55, p. 17, séance du 11 décembre 1792.

<sup>160</sup> Pache et Dumouriez, *Correspondance du général Dumouriez avec Pache, ministre de la Guerre, pendant la campagne de Belgique, en 1792-1793*, BnF, MFICHE 8-LB<sup>41</sup>-273.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 151, « 18<sup>e</sup> lettre de Dumouriez, Tirlemont, 24 novembre 1792 ».

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 188, « 22<sup>e</sup> lettre de Dumouriez, le 2 décembre 1792 ».

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 205, « 24<sup>e</sup> lettre de Dumouriez, Liège, le 7 décembre 1792 ».

<sup>164</sup> *AP*, t. 54, p. 731, Baraillon.

**395. Une responsabilité projetée sur l'administration.** C'est en vérité la création même du Directoire des achats qui est reprochée au ministre. Cette institution est une échappatoire à la responsabilité qu'il pourrait encourir en contractant des marchés. Sa mission d'administration des subsistances et des armements se trouve de cette manière déléguée à un organe indépendant du ministre. Dumouriez le lui écrit : « Pour vous défilier de la responsabilité, vous avez agréé la plus perfide de toutes les mesures, celle d'un comité des achats qui englobe toutes les parties d'administration »<sup>165</sup>. Un précis sur l'administration des subsistances, fourni parmi les pièces du procès Pache qui se déroule en l'an III, explique qu'il a « détruit une administration qui comptait un siècle d'existence et qui était gérée par des membres qui avaient communément plus de trente années d'expérience »<sup>166</sup>, pour la remplacer par une administration surchargée, composée d'hommes sans expérience et manquant de fonds. Pache aurait « compromis la sûreté de l'Etat, en défendant le Directoire et en laissant l'armée dans un dénuement total »<sup>167</sup>.

**396. Les initiatives girondines pour la destitution de Pache.** Dès le 10 décembre 1792, les Girondins s'opposent clairement à Pache<sup>168</sup>. Le ministre de la Guerre subit les conséquences de son conflit avec Dumouriez et de ses divergences avec Roland. Après avoir été un secrétaire zélé dont aucun Girondin ne connaissait les véritables opinions, Pache mène désormais une politique « ultra-révolutionnaire »<sup>169</sup>. Au sein du Conseil exécutif, il constitue une véritable opposition à Roland dans laquelle il parvient à emmener Monge et Garat<sup>170</sup>. Afin de rétablir l'homogénéité politique du Conseil, la révocation de Pache devient un impératif pour « Rolandistes ». Le 30 décembre, un député déclare qu'il a perdu la confiance de la nation<sup>171</sup>. Les Girondins saisissent l'opportunité de mettre en cause le ministre dissident. Barbaroux expose que sa responsabilité peut être recherchée sur différents points : « 1° l'organisation de ses bureaux ; 2° son administration ; 3° la sûreté de l'Etat »<sup>172</sup>. Suite à une proposition de Buzot, une commission de douze membres est nommée pour « examiner la conduite du ministre de la guerre »<sup>173</sup>. Pour l'heure, l'opinion publique reste favorable à Pache<sup>174</sup>. Cependant, un évènement précipite sa chute : la démission de Roland le 23 janvier 1793. Deux jours plus tôt, Garat, Pache, Monge, Lebrun et Grouvelle signent ensemble une véritable mise en cause de

<sup>165</sup> Pache et Dumouriez, *Correspondance*, op. cit., p. 206, « 24<sup>e</sup> lettre de Dumouriez, Liège, le 7 décembre 1792 ».

<sup>166</sup> Adrien Sée, *Le Procès Pache*, op. cit., p. 59.

<sup>167</sup> Isabelle Fourneron, *Pache*, op. cit., p. 51.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>169</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, op. cit., p. 50.

<sup>170</sup> Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792*, op. cit., p. 157.

<sup>171</sup> *AP*, t. 56, p. 71, séance du 30 décembre 1792, un membre.

<sup>172</sup> *Ibid.*, Barbaroux.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 72, Buzot.

<sup>174</sup> Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792*, op. cit., p. 352-353.

Roland<sup>175</sup> qui a refusé d'apposer sa signature sur les décrets relatifs à l'exécution de Louis XVI<sup>176</sup>. Les Girondins jurent de venger sur Roland<sup>177</sup>. Le 2 février 1793, Chambon demande la démission de Pache<sup>178</sup>. La Commission des Douze annonce que l'armée est dans un état de désordre préoccupant<sup>179</sup>. Pour le député girondin Jean-Baptiste Salle, il faut impérativement « remplacer le chef d'une administration en désordre »<sup>180</sup>. Suivant l'opinion de Barère, la Convention décrète qu'une liste sera établie dès le lendemain pour choisir son remplaçant<sup>181</sup>. En réponse, une députation du club des Jacobins prend sa défense, au cours de la séance du 3 février, proposant à la Convention de décréter qu'il conserve la confiance de la nation<sup>182</sup>. La liste est malgré tout établie ; et, le 4 février, Beurnonville est élu ministre de la Guerre grâce à 356 suffrages sur 600 votants<sup>183</sup>. En revanche, toutes les tentatives des Girondins pour faire établir un rapport sur l'activité de Pache sont avortées<sup>184</sup>. La mise en jeu de la responsabilité ministérielle devient inutile, puisque la tenue d'une nouvelle élection équivaut à une révocation du ministre mis en cause. Le droit d'élire de nouveaux ministres dispense l'Assemblée de l'obligation de décréter d'accusation le membre du pouvoir exécutif qui suscite son hostilité, ainsi que de tout acte accessoire nécessaire pour le révoquer.

**397. L'élection d'un nouveau ministre girondin.** L'élection de Beurnonville assure aux Girondins la conservation du département de la Guerre. Le nouveau ministre renoue d'ailleurs avec les pratiques habituelles de l'administration des approvisionnements<sup>185</sup>. S'il émet très vite le souhait de quitter ses fonctions, la Convention reporte une nouvelle fois son choix sur lui. La réélection de Beurnonville a une finalité bien précise : éviter l'arrivée d'un ministre de la Guerre montagnard. Malgré tout, un décret voté le 30 mars, dont l'article 2 dispose que « le ministre de la guerre partira à l'instant pour l'armée du nord, à l'effet d'en connaître l'état & d'en rendre compte à la Convention nationale »<sup>186</sup>, lui offre l'opportunité de quitter Paris. Lebrun-Tondu

<sup>175</sup> François Pairault, *Gaspard Monge, op. cit.*, p. 90.

<sup>176</sup> *RACSP*, t. 1, p. 501, séance du 21 janvier 1793.

<sup>177</sup> Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792, op. cit.*, p. 396.

<sup>178</sup> *AP*, t. 58, p. 169, séance du 2 février 1793, Chambon.

<sup>179</sup> *Ibid.*, Dubois-Crancé.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 170, Salle.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 170-171. Voir aussi *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 180, « Décret pour l'organisation du ministère de la guerre », 6 février 1793, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>182</sup> *Ibid.*, t. 58, p. 182, séance du 3 février 1793.

<sup>183</sup> *Ibid.*, t. 58, p. 206, séance du 4 février 1793. Beurnonville arrive premier devant Duchâtelet (216 voix), Beauharnais (16 voix), Servan (8 voix), Wimpfen (2 voix), Dumouriez et Lacuée (1 voix), et plusieurs candidats n'ayant obtenu aucun suffrage.

<sup>184</sup> Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792, op. cit.*, p. 401.

<sup>185</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine, op. cit.*, p. 180.

<sup>186</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 544, « Décret relatif à l'état actuel de la Belgique », 30 mars 1792, art. 2.

est chargé d'assurer l'intérim à la tête du département de la Guerre<sup>187</sup>. Beurnonville est envoyé en Belgique pour prévenir la trahison du général Dumouriez. Afin de se désolidariser de tout projet criminel, il a lui-même révélé une lettre de Dumouriez dans laquelle le général accable la Convention nationale. Arrivé à Douai le soir du 31 mars, il retrouve la trace de Dumouriez<sup>188</sup> et lui présente les accusations émises à son encontre<sup>189</sup>. Dumouriez rejette toutes les fautes sur Pache et fait arrêter les députés qui accompagnent le ministre<sup>190</sup>. Beurnonville aurait alors demandé son arrestation comme une grâce<sup>191</sup>. Apprenant la nouvelle de son arrestation, la Convention décide d'élire immédiatement un nouveau ministre<sup>192</sup>. Jean-Baptiste-Noël Bouchotte est élu à l'unanimité le 4 avril 1793<sup>193</sup>. Son élection correspond à un basculement des rapports de force au profit des Montagnards, aussi bien au sein de la Convention nationale qu'à l'intérieur du Conseil exécutif.

**398. Le déclin du « ministère girondin ».** Le Conseil exécutif est transfiguré après l'arrivée des Jacobins Bouchotte et Dalbarade en avril 1793. Garat et Gohier étant des ministres peu téméraires, la Gironde ne peut plus compter absolument que sur Lebrun et sur Clavière »<sup>194</sup>. Au même moment, la trahison de Dumouriez engage la Convention à transformer son Comité de Défense générale en Comité de salut public<sup>195</sup>. Les Montagnards sont plus que jamais en position de force à l'Assemblée. Dès lors, Clavière implore la clémence de la Convention nationale à l'égard des ministres. Dans une lettre publiée par le *Patriote français*, il affirme que l'Assemblée devrait davantage rendre hommage aux ministres vilipendés auprès de l'opinion publique :

« J'insiste d'autant plus sur leur publicité, que la nation attribue aux ministres beaucoup plus de moyens et de pouvoir qu'ils n'en ont ; que par conséquent elle les rend responsables de ce qu'ils ne peuvent ni faire, ni empêcher ; et que cette situation, les exposant aux erreurs de

<sup>187</sup> *Ibid.*, vol. 35, p. 549, « Décret qui charge le ministre des affaires étrangères d'exercer par intérim les fonctions de celui de la guerre », 30 mars 1793.

<sup>188</sup> AN, 174/AP/3, Faits principaux relatifs au général Beurnonville depuis sa réunion jusqu'à sa séparation à Wüzburg avec les citoyens commissaires de la Convention nationale vers les armées du Nord et des Ardennes, p. 4.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> Arthur Chuquet, *Dumouriez, op. cit.*, p. 199-200. Dumouriez, qui a simplement demandé, dans un premier temps, l'arrestation des quatre députés de la Convention qui le suivaient dans sa mission (Lamarque, Bancal, Quinette et Camus), perdrait le ministre en ne le livrant pas à l'ennemi de la même manière. Dumouriez pense ainsi rendre un grand service à Beurnonville.

<sup>192</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 22, « Décret relatif à la levée d'une armée de quarante mille hommes, &c », 4 avril 1793 », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>193</sup> *AP*, t. 61, p. 311, séance du 4 avril 1793.

<sup>194</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française, op. cit.*, p. 393.

<sup>195</sup> André Corvisier, *Histoire militaire de la France, op. cit.*, p. 225.

l'opinion, fait de leurs travaux un supplice continu, supplice qui détruit enfin l'activité et la confiance intérieure, nécessaire aux opérations ministérielles »<sup>196</sup>.

Si la Convention persévère dans ses dénonciations, explique Clavière, elle devrait remplacer les ministres et faire examiner leur conduite individuelle par une commission *ad hoc*<sup>197</sup>. Cette dernière serait en réalité la Commission extraordinaire des Douze que les Girondins tentent d'instituer en mai 1793. Or, ce sont dorénavant les ministres girondins qui se trouvent inquiétés. La Commune de Paris est tout particulièrement déterminée à provoquer leur renvoi.

## **B) Le contre-pouvoir de la Commune de Paris**

**399.** La Commune de Paris accapare un très grand pouvoir d'influence au lendemain du 10 août 1792. Elle constitue une sorte de contre-pouvoir extérieur à l'État<sup>198</sup>, qui promeut une radicalisation de la Révolution. Elle exerce constamment des pressions aussi bien sur la Convention que sur le pouvoir exécutif. Les journées révolutionnaires des 31 mai-2 juin 1793 qui provoquent la chute des Girondins sont une manifestation de son influence sur la composition du Conseil exécutif (1). Elle peut même faire obstacle au pouvoir de révocation des ministres détenu par la Convention. Très populaire auprès de l'opinion hébertiste de la municipalité parisienne, Bouchotte bénéficie de son appui pour résister aux accusations lancées par l'Assemblée (2).

### **1) L'arrestation des ministres girondins**

**400. L'opposition à la Commission extraordinaire des Douze.** En vertu d'un décret du 18 mai 1793, les Girondins rétablissent une Commission extraordinaire des Douze qui, afin d'annihiler les complots contre-révolutionnaires, pourra notamment entendre des membres du Conseil exécutif ou des comités de gouvernement « sur les faits venus à leur connoissance, relatifs aux conspirations qui ont menacé la représentation nationale, et prendra toutes les mesures nécessaires pour se procurer les preuves de ces conspirations et s'assurer des personnes des prévenus »<sup>199</sup>. La fonction essentielle de cette Commission est « d'enquêter sur les complots

---

<sup>196</sup> AP, t. 64, p. 649, séance du 14 mai 1793, Lettre de Clavière du 12 mai 1793 publiée dans le numéro 1371 du *Patriote français*.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> Voir notamment Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 4, p. 332 à 334.

<sup>199</sup> Coll. Baudouin, vol. 37, p. 165, « Décret qui établit dans le sein de la Convention une commission extraordinaire, chargée de prendre connoissance de tous les complots tramés contre la liberté dans l'intérieur de la République, et contre la représentation nationale », 18 mai 1793.



fomentés par la Commune de Paris »<sup>200</sup>. Les Girondins espèrent ainsi retirer à la municipalité parisienne le rôle politique prépondérant que lui accordent les Montagnards. La création de la Commission des Douze correspond à une riposte girondine « contre la prise du pouvoir par les Montagnards »<sup>201</sup>. Nicolas Ruault pense que les Girondins élaborent avec cette Commission une grande offensive contre les Jacobins<sup>202</sup>. Alors que le tocsin retentit dans Paris le 31 mai, Garat vient expliquer que leur origine se trouve tout simplement dans le rétablissement de cette commission<sup>203</sup>. De nombreux citoyens envahissent l'Assemblée en dénonçant les membres de la commission et l'ensemble du groupe des Girondins<sup>204</sup>. Dans la tourmente, le Montagnard Battellier demande un décret d'accusation contre Lebrun et Clavière<sup>205</sup>. La Convention charge d'abord le Comité de salut public de faire dans un délai de trois jours un rapport sur les deux ministres<sup>206</sup>, puis un second rapport « sur les membres de la Convention dénoncés par les autorités constituées de Paris »<sup>207</sup>. Cernée le 2 juin par près de 80 000 personnes, l'Assemblée se résigne à décréter l'arrestation de Lebrun-Tondu, de Clavière et d'un grand nombre de députés girondins<sup>208</sup>. Dans le même temps, le Comité insurrectionnel créé le 28 mai à l'Évêché<sup>209</sup>, ordonne l'arrestation de Roland<sup>210</sup>.

**401. La domination de la Commune sur la représentation nationale.** La Convention parvient à évincer au cours de ces journées deux membres du Conseil exécutif, mais elle subit également une « mutilation forcée »<sup>211</sup>. Cette journée marque d'une certaine manière « le triomphe de la Commune de Paris sur la représentation nationale »<sup>212</sup>. C'est même une « humiliation de la Convention »<sup>213</sup>. L'épisode de l'arrestation des Girondins démontre pour François Furet ce qu'est la conception démocratique de la Révolution française : « un absolutisme représentatif mêlé de retours insurrectionnels de la démocratie directe »<sup>214</sup>.

<sup>200</sup> Jacques Balossier, *La Commission extraordinaire des Douze (18 mai 1793-31 mai 1793), L'ultime sursaut de la Gironde contre la prise du pouvoir par les Montagnards*, Paris, PUF, 1986, p. 11.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>202</sup> Nicolas Ruault, *Gazette d'un parisien sous la Révolution*, op. cit., p. 334, « Lettre à son frère du 30 mai 1793 ».

<sup>203</sup> AP, t. 65, p. 638, séance du 31 mai 1793, Garat. Le ministre se prononce dès le 27 mai contre la création de cette commission. Voir Adolphe Schmidt, *Tableaux de la Révolution française*, op. cit., p. 321.

<sup>204</sup> AP, t. 65, p. 653-654.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 658, Battellier.

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> *Ibid.*, t. 65, p. 690, séance du 1<sup>er</sup> juin 1793.

<sup>208</sup> *Ibid.*, t. 65, p. 708, séance du 2 juin 1793.

<sup>209</sup> Jacques Balossier, *La Commission extraordinaire des Douze*, op. cit., p. 75.

<sup>210</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, op. cit., p. 406.

<sup>211</sup> Mona Ozouf, « Girondins », in Mona Ozouf, *De Révolution en République*, op. cit., p. 167.

<sup>212</sup> Henri Wallon, *La Révolution du 31 mai et le fédéralisme en 1793 ou la rance vaincue par la Commune de Paris*, Paris, Hachette, 1886, t. 1, préface, p. I.

<sup>213</sup> Jacques Balossier, *La Commission extraordinaire des Douze*, op. cit., p. 83.

<sup>214</sup> Préface de François Furet, Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison*, op. cit., p. VI.

L'arrestation des députés et des ministres élus par l'Assemblée est une atteinte portée aux résultats électoraux<sup>215</sup>. En conséquence, ces journées révolutionnaires constituent le point de départ des insurrections fédéralistes en province qui tentent de s'opposer à une « dictature montagnarde et parisienne »<sup>216</sup>. C'est enfin une victoire sur le « ministère girondin ». Le pouvoir exécutif aurait pu agir et faire cesser l'insurrection dès le premier jour, mais le manque de fermeté des ministres est fatal au parti girondin<sup>217</sup>. L'ancien ministre Pache félicite d'ailleurs la Commune pour son succès<sup>218</sup> ; ce qui lui vaut d'être arrêté sur les ordres des Comités de salut public et de sûreté générale le 21 floréal an II (10 mai 1794)<sup>219</sup>.

**402. Des ministres emprisonnés mais toujours en fonction.** Le comité de la section des Piques reçoit du Comité central révolutionnaire l'ordre d'arrêter Clavière dès le 31 mai. Appréhendé le lendemain, la Commune décide qu'il demeurera en état d'arrestation chez lui et qu'il lui sera « donné toutes facultés pour surveiller et faire marcher son administration »<sup>220</sup>. Ainsi, Clavière comme Lebrun sont décrétés d'arrestation mais ne sont pas destitués de leurs fonctions ministérielles<sup>221</sup> qu'ils continuent à exercer sous la surveillance de gendarmes<sup>222</sup>. Répondant à Lebrun qui s'interroge sur l'effet suspensif ou non du décret d'arrestation prononcé contre lui<sup>223</sup>, le Comité de salut public écrit :

« Nous ne faisons aucun doute que, la Convention ne vous ayant pas suspendu de vos fonctions, n'ayant pas donné par intérim la signature de votre département, vous ne pouvez vous dispenser de continuer à expédier et à suivre les opérations concernées avec le Comité, même à donner les décisions dans les cas urgents, sauf à en référer préalablement au Conseil exécutif provisoire et au Comité »<sup>224</sup>.

<sup>215</sup> Voir notamment Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison*, op. cit., p. 26.

<sup>216</sup> Philippe Nélidoff, *La municipalité de Toulouse pendant la Révolution française*, op. cit., t. 2, p. 452. Sur le fédéralisme, voir aussi Antonino De Francesco, *Il governo senza testa, Movimento democratico e federalismo nella Francia rivoluzionaria, 1789-1795*, Naples, Morano editore, 1992.

<sup>217</sup> Henri Wallon, *La Révolution du 31 mai*, op. cit., t. 1, p. 270.

<sup>218</sup> Jean-Nicolas Pache, *Pache à Cambon, le 2 brumaire an II*, Paris, Imprimerie de Pougin, 1792, BnF, 8-LB41-1400, p. 1.

<sup>219</sup> AN, F/7/4774/1, dossier 1, pièce 7, Extrait des registres du Comité de salut public, 21 floréal an II.

<sup>220</sup> Cité par Henri Wallon, *La Révolution du 31 mai*, op. cit., p. 484.

<sup>221</sup> Henri Wallon, *La Révolution du 31 mai*, op. cit., p. 294.

<sup>222</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 91. Voir aussi Jean-Clément Martin, *Nouvelle histoire de la Révolution française*, Paris, Perrin, 2012, p. 363.

<sup>223</sup> Voir sa lettre du 4 juin 1793 citée par Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, op. cit., p. 282 : « J'ignore si, par l'effet du même décret, je suis aussi suspendu de mes fonctions, et s'il m'est encore permis de signer au moins les affaires courantes les plus pressantes pour ne pas les retarder. Je prie le comité de me prescrire la ligne de conduite que je dois suivre, et je m'y conformerai exactement. Au reste, soit comme ministre, soit comme simple citoyen, je n'en continuerai pas moins à me dévouer au service de ma patrie et à la cause fidèle de l'égalité et de la liberté. J'enverrai demain au comité la suite des plans que j'ai conçus pour l'administration qu'il m'a confiée. Je lui enverrai aussi la liste des personnes employées et de celles qui peuvent l'être utilement dans tous les temps. Il pourra disposer de mon zèle et des connaissances que de longues études et quelques expériences m'ont acquises. »

<sup>224</sup> RACSP, t. 4, p. 442, séance du 4 juin 1793.

Le 7 juin, le Comité de salut public exige même que le ministre des Affaires étrangères, accompagné par le ministre de la Justice et son garde, soit amené devant lui pour traiter des affaires étrangères<sup>225</sup>. La situation perdure jusqu'au 13 juin pour Lebrun et jusqu'au 21 pour Clavière.

**403. La composition d'un « ministère montagnard ».** Le 13 juin, le Comité de salut public désigne Deschamps-Destournelles pour le département des Contributions publiques<sup>226</sup>. Le nouveau ministre est clairement un soutien de la Montagne. Il est aussi un proche de Jacques-René Hébert<sup>227</sup>. Lebrun est quant à lui remplacé le 21 juin 1793 par le Dantoniste Deforgues<sup>228</sup>. Le Comité de salut public, dominé par Danton à cette époque-là, choisit en l'occurrence un de ses employés pour exercer les fonctions de ministre des Affaires étrangères<sup>229</sup>. Après la démission de Garat le 15 août 1793<sup>230</sup>, un autre Dantoniste, Jules François Paré<sup>231</sup>, est élu ministre de l'Intérieur le 20 août en atteignant le seuil d'une majorité de 117 voix sur 233<sup>232</sup>. Enfin, le ministre de la Guerre, le colonel Bouchotte, est un ultra révolutionnaire. Il jouit, à ce titre, d'un prestige considérable auprès de la Commune de Paris et de l'extrême gauche hébertiste. Le Conseil exécutif est désormais exclusivement composé de Montagnards.

## **2) Bouchotte, un ministre « irrévocable »**

**404. Un ministère de la Guerre ultra-révolutionnaire.** À l'opposé de la plupart des agents du pouvoir exécutif, Bouchotte bénéficie de la protection politique de la Commune de Paris contre la Convention nationale elle-même. Le ministre de la Guerre s'entoure à cette fin de commis proches de la Commune de Paris. Ronsin, commissaire ordonnateur des guerres, est un membre notoire des Jacobins<sup>233</sup> ; Vincent, secrétaire général, est très actif au sein des sections parisiennes<sup>234</sup> ; les commis patriotes nommés par Pache, puis destitués par Beurnonville, sont rappelés par le nouveau ministre<sup>235</sup>. En choisissant uniquement des Jacobins et des Hébertistes,

---

<sup>225</sup> *Ibid.*, t. 4, p. 476, séance du 7 juin 1793.

<sup>226</sup> *AP*, t. 66, p. 488, séance du 13 juin 1793.

<sup>227</sup> Henri Wallon, *La Révolution du 31 mai*, *op. cit.*, t. 1, p. 235.

<sup>228</sup> *RACSP*, t. 5, p. 35, séance du 21 juin 1793.

<sup>229</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 181.

<sup>230</sup> *AP*, t. 72, p. 218, séance du 15 août 1793.

<sup>231</sup> Jules François Paré (1755-1819) devient ministre de l'Intérieur le 20 août 1793, suite à la démission de Garat. Décrété d'accusation en tant que Dantoniste, il remet sa démission le 1<sup>er</sup> avril 1794 (Catherine Kawa, « Paré », *in DM*, p. 78).

<sup>232</sup> *AP*, t. 72, p. 518, séance du 20 août 1793.

<sup>233</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte*, *op. cit.*, t. 1, p. 33.

<sup>234</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 39.

<sup>235</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 31.

qui proviennent souvent des bureaux de la municipalité parisienne<sup>236</sup>, Bouchotte tente de radicaliser son ministère et de s'opposer à la Convention nationale<sup>237</sup>. Le ministre de la Guerre s'appuyant sur les institutions parisiennes est protégé des coups du Comité de salut public<sup>238</sup>. Bouchotte poursuit l'œuvre de son prédécesseur et reprend même une partie de son personnel au département de la Guerre<sup>239</sup>. Ses adjoints hébertistes peuvent impunément négliger l'administration et se consacrer à l'action politique en contrepartie d'un soutien infaillible de la Commune de Paris<sup>240</sup>. Bouchotte se trouve donc placée sous la surveillance de la municipalité, des sections et des sociétés populaires de la capitale<sup>241</sup>. Pache exerce en outre une influence considérable sur Bouchotte<sup>242</sup>.

**405. La révocation prononcée par le Comité de salut public.** Submergé par l'immensité de ses missions, Bouchotte remet sa démission ; elle est acceptée par la Convention nationale le 30 mai 1793<sup>243</sup>. Alors que l'Assemblée décrète qu'il remplira jusqu'à son remplacement les fonctions de ministre de la guerre<sup>244</sup>, les événements révolutionnaires des 31 mai-2 juin contribuent à son maintien au ministère de la Guerre<sup>245</sup>. Malgré tout, les députés envoyés près de l'armée du nord déclarent au Comité de salut public que « l'inertie des bureaux de la guerre, l'incertitude du ministre paralysent tout »<sup>246</sup>. Le 6 juin, Custine écrit à Bouchotte qu'il ne craint pas de prononcer son incompetence : « Le temps n'est plus où des généraux regardaient un ministre, même imbécile, comme un Dieu »<sup>247</sup>. Au cours de la séance du 8 juin, les députés Bentabole et Haussmann exigent la nomination d'un nouveau ministre de la Guerre, tandis que la Convention conclut qu'il existe depuis la remise de sa démission un décret chargeant le Comité de salut public de désigner le successeur de Bouchotte<sup>248</sup>. Dès lors, ce dernier considère

<sup>236</sup> Jacques Caritey, « Note sur le personnel des Ministères en 1793 », *La revue administrative, Revue trimestrielle de l'administration moderne*, janvier-février 1960, 13<sup>e</sup> année, n° 73, p. 26.

<sup>237</sup> Howard G. Brown, « Pouvoir, bureaucratie et élite d'État ; la politique révolutionnaire du contrôle et de l'administration de l'armée, 1791-1799 », *AHRF*, n° 303, janvier-mars 1996, p. 126.

<sup>238</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense, op. cit.*, p. 104.

<sup>239</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine, op. cit.*, p. 192.

<sup>240</sup> Marcel Reinhard, *Le Grand Carnot*, Paris, Hachette, 1994, p. 394.

<sup>241</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte, op. cit.*, t. 1, p. 307.

<sup>242</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 319.

<sup>243</sup> *AP*, t. 65, p. 609, séance du 30 mai 1793.

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte, op. cit.*, t. 2, p. 14.

<sup>246</sup> Cité par Herlaut : *Ibid.* t. 2, p. 15.

<sup>247</sup> *La révolution telle qu'elle est, ou correspondance inédite du Comité de salut public avec les généraux et les représentants du peuple en mission près les armées et dans les départemens pendant les années 1793, 1794 et 1795*, Paris, Mame, 1837, t. 2, p. 48, « Le général Custine à Bouchotte, ministre de la guerre, Cambrai, le 6 juin 1793 ».

<sup>248</sup> *AP*, t. 66, p. 167, séance du 8 juin 1793.

« que l'activité du citoyen Bouchotte ne répond pas à son patriotisme connu et que les réclamations pressantes de toutes les armées de la République convainquent le Comité de jour en jour que le ministre actuel de la guerre ne peut tenir les rênes de ce département avec l'énergie qu'appellent les besoins du moment, arrête comme mesure de Salut public qu'il sera proposé à la Convention nationale de nommer un autre ministre de la guerre séance tenante et que le Comité, pour obéir au décret du 30 mai, présentera comme candidat le général Beauharnais »<sup>249</sup>.

**406. L'opposition aux choix du Comité de salut public.** Alexandre de Beauharnais est élu par la Convention nationale le 13 juin<sup>250</sup>, mais la Commune de Paris et la société des Jacobins s'élèvent contre cette nomination<sup>251</sup>. Les Jacobins dénoncent le modérantisme des membres du Comité de salut public et la méconnaissance par Beauharnais de l'administration ministérielle<sup>252</sup>. Très vite, les organes du pouvoir législatif essuient le refus de Beauharnais. Le Comité de salut public propose un autre candidat qui lui semble parfaitement dévoué<sup>253</sup> : Charles-Alexis Alexandre<sup>254</sup>. Mais au cours de la séance du 22 juin 1793 se produit un nouveau coup de théâtre. La nomination d'Alexandre venant d'être approuvée par la Convention<sup>255</sup>, un membre dénonce son incompétence : « Alexandre était, il y a six mois, courtier à la bourse [...] je vous demande si c'est dans des mains aussi inaptes dans l'art militaire que vous voulez mettre un ministère aussi difficile »<sup>256</sup>. Selon Billaud-Varenne, plusieurs membres du Comité de la guerre ont attesté, la veille, qu'Alexandre était bel et bien courtier de change<sup>257</sup>. Suivant une proposition de Thuriot, la Convention décide de rapporter le décret et d'élaborer une liste de candidats pour effectuer une nouvelle élection<sup>258</sup>. Cet exemple démontre que la Convention conserve la faculté de s'opposer aux préconisations du Comité de salut public. Elle détient toujours une partie du pouvoir de nomination des agents exécutifs, même si, en général, elle se limite à approuver le choix réalisé par le Comité de salut public.

<sup>249</sup> RACSP, t. 4, p. 482, séance du 8 juin 1793.

<sup>250</sup> AP, t. 66, p. 488, séance du 13 juin 1793.

<sup>251</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte, op. cit.*, t. 2, p. 25.

<sup>252</sup> *Société des Jacobins*, t. 5, p. 254, séance du 14 juin 1793, Legendre.

<sup>253</sup> RACSP, t. 5 p. 35, séance du 21 juin 1793.

<sup>254</sup> Né en 1754, Charles-Alexis Alexandre s'établit comme agent de change en 1786 (Charles-Alexis Alexandre, *Fragments des Mémoires de Charles-Alexis Alexandre sur sa mission aux Armées du Nord et de Sambre-et-Meuse, Édition critique avec une Introduction et des Notes*, Thèse complémentaire pour le Doctorat ès-lettres par Jacques Godechot, Paris, 1937, p. 12). Prenant part à toutes les « grandes luttes révolutionnaires » (*Ibid.*), il est nommé commandant de la première légion de la garde nationale par la Commune de Paris (*Ibid.*, p. 13). Alors qu'il vient d'être élu ministre de la Guerre le 22 juin 1793, un membre de la Convention convainc cette dernière de le remplacer par une personnalité plus compétente dans le domaine militaire. Voir aussi Charles-Alexis Alexandre, *Fragments des Mémoires de Charles-Alexis Alexandre sur les Journées Révolutionnaires de 1791 et 1792, Édition critique avec une Introduction et des Notes* par Jacques Godechot, AHRF, t. 24, avril-juin 1952, p. 113 à 251.

<sup>255</sup> AP, t. 67, p. 68, séance du 22 juin 1793.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 69, un membre.

<sup>257</sup> *Ibid.*, Billaud-Varenne.

<sup>258</sup> *Ibid.*

L'éviction d'Alexandre débouche sur le maintien de Bouchotte. Les attaques peuvent bien se multiplier contre lui, il demeure inamovible. Le ministre résiste notamment à d'importantes accusations lors du mois de septembre 1793<sup>259</sup>. Lors de la séance du 13 décembre 1793, Bourdon de l'Oise s'inquiète de la pusillanimité de la Convention devant la Commune de Paris : « Qu'est-ce donc que cette infâme bureaucratie du ministre de la guerre ? Qu'est-ce donc que Bouchotte ? Quel est donc son pouvoir ? Est-il au-dessus de la Convention ? On n'ose pas dire qu'il laisse les lois sans exécution ? Quoi ! nous tremblerions devant Bouchotte<sup>260</sup> ? » Suivant une proposition de ce même député, la Convention décide que Bouchotte devra rendre compte de l'inexécution de certains décrets<sup>261</sup>. Malgré ses défaillances dans l'exécution des lois, le ministre de la Guerre continue d'échapper à sa responsabilité. Son biographe estime qu'il « y eut certainement à cette époque une tentative de la part des commis hébertistes, inspirés par Vincent, pour affranchir le ministre de la tutelle des représentants du peuple en mission aux armées et dans les départements, lesquels étaient [...] autant de ministres de la guerre »<sup>262</sup>. Seule l'instauration officielle des commissions exécutives le 19 avril 1794 parvient à évincer Bouchotte du département de la Guerre<sup>263</sup>.

**407. De l'élection par l'Assemblée à l'élection populaire.** Malgré l'effectivité de l'élection des ministres par la Convention nationale, les projets constitutionnels de 1793 proposent de transformer le mode de désignation des agents du pouvoir exécutif. Les projets constitutionnels de 1793 tendent soit à donner à la nation le pouvoir d'élire ses ministres, soit à remettre à un nouvel organe exécutif le pouvoir de nommer les ministres.

## SECTION II : LES PROCÉDURES DE NOMINATION ET DE RÉVOCATION DANS LES PROJETS CONSTITUTIONNELS

**408. L'élection au suffrage quasi-universel.** La volonté des détracteurs des ministres de recourir à l'élection pour les désigner est un paradoxe. L'élection du Conseil exécutif est un « moyen d'assurer sa force et son indépendance »<sup>264</sup>. Pourtant, Montesquieu affirme dans *L'Esprit des lois* qu'une « maxime fondamentale »<sup>265</sup> du gouvernement républicain réside dans la nomination des ministres par le peuple, car ce dernier « est admirable pour choisir ceux à qui

<sup>259</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte, op. cit.*, t. 2, p. 52.

<sup>260</sup> *AP*, t. 81, p. 400, séance du 23 frimaire an II (13 décembre 1793), Bourdon de l'Oise.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 399-400.

<sup>262</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte, op. cit.*, t. 2, p. 60.

<sup>263</sup> Pascal Simonetti, « Bouchotte », in *DM*, p. 36.

<sup>264</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793, op. cit.*, p. 111.

<sup>265</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois, op. cit.*, livre II, ch. II, t. 1, p. 132.

il doit confier quelques parties de son autorité »<sup>266</sup>. Le 16 mai 1791, Thouret exprime des conceptions similaires devant la Constituante : « Le fondement du gouvernement représentatif est le droit d'élire. Ce droit est essentiellement le droit du peuple. Il doit être d'autant plus respecté [...] que c'est de lui que toutes les autorités déléguées tirent leur existence légitime<sup>267</sup>. » Avant même la déchéance du roi, des auteurs tels que Brissot et Condorcet envisagent aussi de faire élire les ministres par le peuple. L'idée se développe après la proclamation de la République, au moment de l'instauration d'un suffrage quasi-universel. Un décret du 10 août 1792 dispose effectivement que tout homme âgé d'au moins vingt-et-un ans, « domicilié depuis un an, vivant du produit de son travail, sera admis à voter dans les Assemblées de communes, & dans les Assemblées primaires »<sup>268</sup>. Ainsi, les citoyens les plus indigents se trouvant exclus, le suffrage n'est pas parfaitement universel. Ces nouvelles conditions, de même que la suppression de la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs, sont réaffirmées dans le décret sur le mode de convocation des assemblées primaires afin de procéder aux élections pour la Convention nationale<sup>269</sup>. C'est à partir de ces conditions générales que sont élaborés le projet constitutionnel girondin et la Constitution montagnarde du 24 juin 1793. Les différences entre les Constitutions girondine et montagnarde ne sont pas aussi spectaculaires que l'affrontement politique des deux groupes<sup>270</sup>. Les deux projets admettent la démocratie représentative qui trouve sa légitimité dans les élections<sup>271</sup>. Ils prévoient également un recours au suffrage universel masculin direct<sup>272</sup>, à la différence près que la Constitution du 24 juin établit un suffrage « universaliste »<sup>273</sup>, dans la mesure où on adjoint au corps électoral

---

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> *AP*, t. 26, p. 113, séance du 16 mai 1791, Thouret.

<sup>268</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 31, p. 15, n° 1297, « Décret qui fixe l'âge de 21 ans pour être admis à voter dans les Assemblées pour la formation de la Convention », 10 août 1792.

<sup>269</sup> *Ibid.*, vol. 31, p. 93 à 96, n° 1346, « Décret sur le mode de convocation des Assemblées primaires & électorales pour la nomination des Députés à la Convention », 11 août 1792.

<sup>270</sup> Marcel Dorigny, « Du projet girondin de février 1793 au texte constitutionnel du 24 juin 1793 », in Roger Bourderon (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, Saint-Denis, Éditions PSD, 1995, p. 107.

<sup>271</sup> Claudine Wolikow, « 1789-an III : l'émergence de la "démocratie représentative" », in Roger Bourderon (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, op. cit., p. 60-61.

<sup>272</sup> Sur le droit de vote et les élections pendant la Révolution, voir Serge Aberdam « L'élargissement du droit de vote de 1792 à 1793 », in Roger Bourderon (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, op. cit., p. 255 à 270 ; Malcom Crook, « Voter en assemblée sous la Révolution, le citoyen dans l'espace électoral », in Raymonde Monnier (dir.), *Citoyens et citoyenneté sous la Révolution française*, Actes du colloque international de Vizille 24 et 25 septembre 2004, Paris, Société des Études Robespierriennes, 2006, p. 167 à 177 ; Melvin Edelstein, *La Révolution française et la naissance de la démocratie électorale*, op. cit. ; Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison*, op. cit. ; Philippe Tanchoux, « L'introduction de l'individu dans le processus électoral collectif », in Raymonde Monnier (dir.), *Citoyens et citoyenneté sous la Révolution française*, op. cit., p. 179 à 189 ; Philippe Tanchoux, *Les procédures électorales en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 2004.

<sup>273</sup> Vida Azimi, « Le suffrage "universaliste" ». Les étrangers et le droit électoral de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 203 à 236.

tout étranger qui, résidant en France depuis au moins un an, « vit de son travail – Ou acquiert une propriété – Ou épouse une Française – Ou adopte un enfant – Ou nourrit un vieillard »<sup>274</sup>, ainsi que tous ceux qui ont bien mérité de l'humanité selon le jugement du corps législatif. Néanmoins, le projet girondin comporte une singularité dans l'histoire constitutionnelle<sup>275</sup> : l'élection au suffrage direct d'un Conseil exécutif. Si ce plan constitutionnel demeure emblématique, d'autres projets comprennent également une élection populaire des ministres (§ 1). Les Montagnards, de même que des membres de la Plaine, n'acceptent pas l'idée que les ministres puissent bénéficier de la qualité de représentants. L'élection au suffrage direct leur paraît inappropriée. De même, l'institution d'une juridiction chargée de juger les ministres leur paraît dangereuse. Les Jacobins élaborent une Constitution qui renoue avec le principe selon lequel le pouvoir de nomination et de révocation est un attribut du pouvoir exécutif, quand bien même il n'exercerait pas de fonction gouvernementale (§ 2).

## § 1 : Le Conseil électif dans la pensée des Girondins

**409.** L'idée de créer un Conseil électif est défendue depuis l'été 1791 par Condorcet, Brissot et quelques auteurs membres du groupe girondin à la Convention (A). Il n'est donc pas surprenant de retrouver dans le projet constitutionnel girondin l'institution du Conseil électif. De nombreux articles constitutionnels sont alors consacrés au système électoral – particulièrement complexe – pour désigner les ministres (B).

### A) Les premiers écrits sur l'élection des ministres

**410. Des auteurs républicains.** Condorcet et Brissot sont bien connus pour leur républicanisme<sup>276</sup>. Ils ont aussi en commun d'être tout spécialement préoccupés par les questions relatives aux modes de scrutin et aux découpages territoriaux<sup>277</sup>. Ils se distinguent très tôt par leur résolution de consacrer le suffrage universel direct pour l'élection des ministres. D'autres auteurs élaborent des projets non moins intéressants. Parmi eux, Moïse Bayle, procureur-syndic-général des Bouches-du-Rhône, devenu membre du Comité de sûreté

<sup>274</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. III, « De l'état des citoyens », art. 4.

<sup>275</sup> Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins*, op. cit., p. 12.

<sup>276</sup> Voir notamment Jean Bart, « La République dans les limbes », in Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *La République en droit français*, op. cit., p. 12 ; Patrice Gueniffey, « Cordeliers et girondins : la préhistoire de la république ? », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1993, p. 200 ; Jacques de Saint-Victor et Thomas Branthôme, *Histoire de la République en France*, op. cit., p. 228 à 230.

<sup>277</sup> Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison*, op. cit., p. 10. Selon Patrice Gueniffey, ce sont les deux seuls députés à porter une réelle attention aux élections, avant Daunou en l'an III.



générale<sup>278</sup>, publie un projet de Conseil électif dans un pamphlet intitulé *De l'inutilité et du danger d'un roi dans un gouvernement libre et représentatif*<sup>279</sup> daté de 1792. De même, dans *Le républicanisme adapté à la France* publié en 1790, le réfugié liégeois François Robert<sup>280</sup> considère que, si en théorie « les peuples ont le droit de choisir le roi »<sup>281</sup>, les agents de ce dernier devraient également être désignés par les citoyens. Dans son *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux*, Desmulins envisage pour sa part une consultation des États généraux, lesquels devraient disposer de la faculté de proposer au roi « trois sujets pour chaque place vacante »<sup>282</sup>. Mais, avant même la publication des projets républicains de ces auteurs, certains de leurs écrits, antérieurs à 1791, suggèrent déjà une transformation du mode de désignation des ministres sous la monarchie (1). Viennent ensuite de nouveaux textes plus audacieux pour revendiquer le remplacement du roi par un Conseil électif (2).

### 1) Une nouvelle distribution du pouvoir de nomination dans la monarchie

**411. Une désignation préalable par le corps législatif.** Dans son premier écrit de 1789 *Sur le choix des ministres*<sup>283</sup>, Condorcet ne mentionne que la monarchie comme cadre institutionnel. Il ne remet pas en cause la nomination des ministres par le monarque, mais prévoit que la nation pourra déterminer quels sont les candidats éligibles. Le pouvoir de choisir les ministres serait donc partagé entre la nation qui désigne des candidats et le roi qui nomme l'un d'entre eux. L'Assemblée serait la plus à même de procéder à la désignation, car, pour l'heure, Condorcet considère que « dans une grande Nation, la généralité des citoyens ne peut élire immédiatement »<sup>284</sup>. La nation et le pouvoir législatif ne peuvent plus craindre que les ministres soient leurs ennemis<sup>285</sup>. Les représentants choisiraient quatre-vingt-dix personnes aptes à exercer les fonctions ministérielles<sup>286</sup>. Les candidats présents sur la liste établie seraient éligibles pendant dix ans, à l'issue desquels ils seraient renouvelés ou radiés de la liste<sup>287</sup>.

<sup>278</sup> Christine Le Bozec, *La Première République, 1792-1799*, Paris, Perrin, 2014, p. 42.

<sup>279</sup> Moïse Bayle, *De l'inutilité et du danger d'un roi dans un gouvernement libre et représentatif*, Marseille, Imprimerie de Rochebrun et Mazet, 2 août 1792.

<sup>280</sup> Marcel Dorigny, « La République avant la République. Quels modèles pour quelle République ? », in Michel Vovelle, (dir.), *Révolution et République*, op. cit., p. 116.

<sup>281</sup> François Robert, *Le républicanisme adapté à la France*, op. cit., p. 56.

<sup>282</sup> Desmulins, *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux*, op. cit., p. 41.

<sup>283</sup> Condorcet, *Sur le choix des ministres*, Imprimerie nationale, 1789.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 6, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 7, al. 2.

**412. Le partage du pouvoir de révocation.** Condorcet propose que lorsque le roi manifesterait sa volonté de remplacer des ministres, l'Assemblée pourra exclure de son choix « jusqu'à un cinquième des membres de la liste »<sup>288</sup>. En cas de vacance du corps législatif, celui-ci pourra porter le ministre choisi par le roi et déjà entré en fonction sur la liste des exclus<sup>289</sup>. Condorcet va plus loin encore : « Toute Législature aura le droit de faire un autre scrutin, lorsqu'elle entreroit en fonctions ; & si l'exclusion tomboit sur un des ministres actuels, le Monarque seroit obligé de le remplacer »<sup>290</sup>. Cependant, l'exclusion n'aura d'effet que pour un seul ministre<sup>291</sup>. Dès 1789, le philosophe accorde à l'Assemblée la faculté de révoquer les membres du Conseil du roi. Condorcet justifie cette possibilité, d'un côté, par l'étendue suffisamment large dont dispose le roi pour choisir ses ministres<sup>292</sup>, d'un autre côté par la nécessité de se mettre en garde contre ceux qui « auroient changé de principes »<sup>293</sup>. Mais les positions de Condorcet évoluent rapidement. Le 16 juillet 1791, il publie dans *Le Républicain* une *Lettre d'un jeune mécanicien aux auteurs du Républicain*, dans laquelle il dresse la satire de l'institution d'un « automate royal »<sup>294</sup>. Le jeune mécanicien pourrait fabriquer, en moins de quinze jours, un roi capable de choisir et de révoquer ses ministres « d'après le vœu du parti qui a la majorité dans la législature »<sup>295</sup>. Il deviendrait possible que le président de l'Assemblée remette directement la liste des ministres à ce souverain<sup>296</sup>.

**413. Le « Conseil d'exécution électif et national »<sup>297</sup> présenté par Pétion.** Suivant la même idée de partager le pouvoir de nomination et de révocation entre le roi et l'Assemblée, une autre question est soulevée en avril 1791 par Pétion de Villeneuve : la limitation dans le temps de l'exercice des fonctions ministérielles. Partant du postulat suivant lequel le pouvoir corrompt, de sorte que « toujours les vieux ministres ont été les tyrans de leurs maîtres et les oppresseurs des nations »<sup>298</sup>, il faudrait se prémunir d'eux en les soumettant à une réélection. Dès lors, le corps législatif serait « autorisé à déclarer s'il y a, ou non, lieu à la réélection »<sup>299</sup>,

---

<sup>288</sup> *Ibid.*, al. 3.

<sup>289</sup> *Ibid.*, al. 4.

<sup>290</sup> *Ibid.*, al. 5.

<sup>291</sup> *Ibid.*, al. 6.

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>293</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>294</sup> Keith Michael Baker, *Condorcet, op. cit.*, p. 398.

<sup>295</sup> Condorcet, *Lettre d'un jeune mécanicien aux auteurs du Républicain*, 16 juillet 1791, in *Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, t. 12, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, p. 240.

<sup>296</sup> *Ibid.*

<sup>297</sup> *AP*, t. 28, p. 271, séance du 14 juillet 1791, « Opinion sur un conseil d'exécution électif et national, par M. Pétion ».

<sup>298</sup> *Ibid.*, t. 24, p. 608, séance du 6 avril 1791, Pétion de Villeneuve.

<sup>299</sup> *Ibid.*

tout en laissant au roi la faculté de choisir les éventuels remplaçants. Une autre option, envisagée par Pétion – dans un discours du 14 juillet 1791 – serait d’instituer un Conseil électif dont les dix membres seraient choisis par les corps électoraux de départements tirés au sort<sup>300</sup>. Toutefois, l’idée de désigner uniquement par le sort les membres de quelque pouvoir constitué que ce soit n’est jamais abordée par les Constituants. Pétion propose un système hybride selon lequel « l’Assemblée nationale tirera au sort les 10 départements qui choisiront les premiers, et les autres seront successivement appelés par la même voie à élire lorsqu’il sera question de faire de nouveaux choix »<sup>301</sup>. Une fois élus, les membres de ce Conseil bénéficieraient d’une inviolabilité pendant les deux années de leur mandat<sup>302</sup>, lequel ne serait pas renouvelable<sup>303</sup>.

**414. Le Conseil électif de Brissot : une nouvelle forme de régence.** À la même époque, Brissot formule quelques idées innovantes sur la désignation des ministres. Dès le 1<sup>er</sup> juillet 1791, *Le Patriote français* publie un article au titre sans équivoque : « Sur le projet de destituer le roi, et de donner à son successeur un conseil électif amovible »<sup>304</sup>. Pour l’heure, Brissot reconnaît le principe héréditaire de la monarchie et les « origines électives de la royauté »<sup>305</sup>. La destitution de Louis XVI amènerait son fils sur le trône. Mais comme ce dernier est mineur, un Conseil devrait nécessairement être élu. Brissot envisage alors que chaque département désigne un candidat afin que les quatre-vingt-trois candidats retenus choisissent « ceux qui doivent former le conseil et le ministère »<sup>306</sup>. Le futur député de Paris privilégie délibérément les corps électoraux au détriment de l’Assemblée « parce qu’il ne faut pas donner à la législature un choix qui lui donneroit trop d’influence sur le pouvoir exécutif »<sup>307</sup>. Dans un article du 6 juillet, Brissot ajoute que le recours à l’élection ne rend plus systématiquement suspect le pouvoir exécutif, « car le peuple ne peut avoir de confiance que dans les officiers qu’il choisit, et qui, par la fréquence des réélections, reviennent à sa censure, et sont par conséquent forcés de bien se conduire »<sup>308</sup>. Avant sa charge contre Lessart, Brissot écrit qu’il « n’est pas une cause plus certaine et plus immédiate des désordres du royaume, que le mauvais choix des différens

<sup>300</sup> *Ibid.*, t. 28, p. 274, Projet de décret, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>301</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>302</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>303</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>304</sup> *Le Patriote français*, n° 692, 1<sup>er</sup> juillet 1791, « Sur le projet de destituer le roi, et de donner à son successeur un conseil électif amovible », t. 5, p. 3-4.

<sup>305</sup> Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison, op. cit.*, p. 115.

<sup>306</sup> *Le Patriote français*, n° 692, 1<sup>er</sup> juillet 1791, t. 5, p. 4.

<sup>307</sup> *Ibid.*

<sup>308</sup> *Ibid.*, n° 697, 6 juillet 1791, « Continuation de ma profession de foi sur le républicanisme et sur le monarchisme », t. 5, p. 23.

fonctionnaires publics, et particulièrement des ministres »<sup>309</sup>. Au contraire, le Conseil électif donne des garanties d'« accord du pouvoir exécutif avec le corps législatif »<sup>310</sup>. Par ailleurs, Brissot écrit le 14 juillet 1791 qu'un pouvoir exécutif élu pourrait sanctionner les lois au même titre que le roi<sup>311</sup>.

## 2) Le Conseil électif républicain

**415. Le principe électif substitué au principe héréditaire.** La préférence de Condorcet pour le modèle républicain est antérieure à la Révolution. Dans la *Vie de M. Turgot*, il écrit, en 1788, que la « Constitution républicaine est la meilleure de toutes »<sup>312</sup> ; tandis que, dans ses *Notes sur Voltaire*, il déclare que seul un esclave peut préférer « la royauté à une République bien constituée »<sup>313</sup>. Après la fuite du roi en juin 1791, Condorcet se prononce en faveur de l'instauration d'une République. L'incarnation du pouvoir exécutif en la personne du roi lui paraît inutile et dangereuse<sup>314</sup>. Dès la fin du mois de juin 1791, il crée une société républicaine<sup>315</sup>, ainsi que le journal *Le Républicain* qui commence à paraître en juillet<sup>316</sup>. Dans le numéro du 23 juillet 1791 du *Républicain*, Condorcet publie un article « *Sur l'institution d'un conseil électif* »<sup>317</sup>. Son article constitue une première version du projet constitutionnel de février 1793<sup>318</sup>. De la même manière, dans ses *Réflexions sur la Révolution de 1688 et sur celle du 10 août 1792*, il dénonce la « constitution à double principe »<sup>319</sup> mise en application en 1791, avant de prôner l'établissement d'une « constitution républicaine et démocratique »<sup>320</sup>. Désormais, Condorcet condamne officiellement le gouvernement d'un seul, qui, en réalité, est exercé « par l'intermédiaire de ministres responsables »<sup>321</sup>, nommés et destitués par un monarque irresponsable et inviolable. Une république reposant sur un principe électif serait un

<sup>309</sup> *Ibid.*, n° 941, 8 mars 1792, t. 6, p. 272.

<sup>310</sup> *Ibid.*, n° 697, 6 juillet 1791, « Continuation de ma profession de foi sur le républicanisme et sur le monarchisme », t. 5, p. 24.

<sup>311</sup> *Ibid.*, n° 704, 14 juillet 1791, t. 5, p. 55.

<sup>312</sup> Condorcet, *Vie de M. Turgot, Partie II*, Londres, 1788, p. 106.

<sup>313</sup> Condorcet, *Notes sur Voltaire*, in *Œuvres complètes de Condorcet*, Brunswick, chez Wieveg, Paris, chez Henrichs, 1804, t. 7, p. 270

<sup>314</sup> Keith M. Baker, « Condorcet ou la république de la raison », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, op. cit., p. 228.

<sup>315</sup> Elisabeth Badinter et Robert Badinter, *Condorcet*, op. cit., p. 376.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 381.

<sup>317</sup> Condorcet, *Sur l'institution d'un conseil électif*, 23 juillet 1791, in *Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, t. 12, p. 243 à 266.

<sup>318</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le "monstre acéphale" dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 249.

<sup>319</sup> Condorcet, *Réflexions sur la Révolution de 1688, et sur celle du 10 août 1792*, 1792, BnF, Lb<sup>39</sup>-6101, p. 17.

<sup>320</sup> Franck Alengry, *Condorcet*, op. cit., p. 128.

<sup>321</sup> Condorcet, *Sur l'institution d'un conseil électif*, op. cit., t. 12, p. 246.

modèle bien plus rationnel qu'une « institution qui abandonne les choix au hasard, qui expose à tous les inconvénients de l'incapacité ou des vices d'un individu placé sur le trône par le sort de la naissance »<sup>322</sup>. De plus, l'exercice de la souveraineté par le peuple semble inconciliable avec le principe de transmission héréditaire du pouvoir exécutif<sup>323</sup>. Condorcet voudrait substituer « un pouvoir exécutif fondé sur les bases républicaines et démocratiques de l'élection, de la collégialité et de la responsabilité »<sup>324</sup>, à un « pouvoir héréditaire, absolu, irresponsable et inviolable »<sup>325</sup>. Il lui semble évident que la tyrannie n'est plus à craindre grâce à l'institution d'un « conseil de gouvernement dont la Constitution limite les fonctions et dont les membres sont des citoyens [...] élus pour un temps déterminé »<sup>326</sup>. Condorcet défend, en résumé, le régime constitutionnel aux dépens de la monarchie absolue assimilée au « despotisme ministériel ». Le citoyen Wlriot, auteur d'un *Hommage à la Convention nationale d'un projet de gouvernement républicain à donner à la France*, conclut – suivant le même point de vue – qu'un « pouvoir exécutif général qui sera composé de membres élus par la nation, ne présentera plus les dangers de despotisme qui étaient attachés à la royauté »<sup>327</sup>. Moïse Bayle affirme également qu'un « Représentant héréditaire, inviolable, non choisi par la Nation, et chargé de l'exécution des lois, est un monstre »<sup>328</sup>. Les Constituants auraient – selon lui – commis une grave erreur en persuadant la nation « qu'elle ne pouvait se passer d'un Roi [...] qui eût la faculté de nommer ses Ministres et de les renvoyer »<sup>329</sup>. Moïse Bayle conclut donc qu'il est nécessaire d'instituer un pouvoir exécutif électif responsable de ses actions devant les citoyens<sup>330</sup>. Ses membres seraient élus sur les mêmes bases que les députés<sup>331</sup>. Bien qu'ils ne soient qu'au nombre de deux<sup>332</sup>, ils collaboreraient avec six divisions<sup>333</sup>, composées de vingt-six membres chacune<sup>334</sup>. Enfin, les deux membres du pouvoir exécutif seraient renouvelés par moitié tous les ans<sup>335</sup>.

---

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> Élisabeth Badinter et Robert Badinter, *Condorcet, op. cit.*, p. 374.

<sup>324</sup> Franck Alengry, *Condorcet, op. cit.*, p. 550.

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> Keith M. Baker, « Condorcet ou la république de la raison », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain, op. cit.*, p. 232.

<sup>327</sup> *AP*, t. 62, 33<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Hommage à la Convention nationale d'un projet de gouvernement républicain à donner à la France par le citoyen Wlriot, électeur du département d'Indre-et-Loire, de la société des Amis de la Liberté et de l'Égalité, de Tours », p. 575.

<sup>328</sup> Moïse Bayle, *De l'inutilité et du danger d'un roi dans un gouvernement libre et représentatif, op. cit.*, p. 6-7.

<sup>329</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>330</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>331</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>332</sup> *Ibid.*, p. 19, art. 2.

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 18, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 19, art. 4.

<sup>335</sup> *Ibid.*, p. 24, art. 14.

**416. Les modalités du scrutin dans le premier projet de Condorcet.** Le Conseil électif que Condorcet envisage dans son article serait composé de sept personnes<sup>336</sup>, « choisies par les mêmes électeurs que les membres des législatures »<sup>337</sup>. Les candidats aux fonctions ministérielles ayant donné leur acceptation préalable seraient inscrits sur une liste d'éligibles<sup>338</sup>, et pourraient être rayés de la liste à leur demande<sup>339</sup>. Dans chaque département de la République<sup>340</sup>, les scrutins seraient renouvelés chaque année<sup>341</sup> et en cas de vacance d'une place<sup>342</sup>. Les ministres seraient élus pour dix ans avec une possibilité de renouvellement<sup>343</sup>. La rééligibilité des ministres n'est admise par Condorcet qu'avec réticence, mais il estime qu'un départ prématuré dans des circonstances exceptionnelles pourrait être préjudiciable<sup>344</sup>. Condorcet souhaite ainsi assurer au pouvoir exécutif une stabilité dont n'étaient pas même pourvus les Conseils royaux de l'Ancien Régime<sup>345</sup>. Pour l'heure, le futur Conventionnel prône l'établissement d'un exécutif fort, qui soit à même d'exercer son autorité sur l'ensemble de la République<sup>346</sup>.

**417. Un droit de révocation pour l'Assemblée.** Pour contrebalancer le principe de rééligibilité, le corps législatif bénéficierait d'un « droit de révocation restreint »<sup>347</sup>. Condorcet explique que « chaque législature, entrant en fonction, décidera, par un scrutin personnel, pour chaque ministre, et sans aucune discussion préalable, s'il doit ou non rester en place »<sup>348</sup>. Le Conseil électif inspirerait d'autant moins de crainte qu'il serait destituable par la volonté de la nation<sup>349</sup>. En cas de maladie, de mort ou de suspension, le ministre élu serait remplacé par un suppléant – ou à défaut un second suppléant – choisi parmi les éligibles<sup>350</sup>. Condorcet souligne

<sup>336</sup> Condorcet, *Sur l'institution d'un conseil électif*, op. cit., t. 12, p. 247, « Formation d'un conseil de gouvernement », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 247, art. 2.

<sup>338</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>339</sup> *Ibid.*, p. 248, art. 4.

<sup>340</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>341</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>342</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 249, art. 9.

<sup>344</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 465. Pour illustrer le raisonnement de Condorcet, Joseph Barthélemy prend l'exemple d'un ministre de la Guerre qui devrait quitter son poste avant la fin d'une guerre.

<sup>345</sup> Keith M. Baker, « Condorcet ou la république de la raison », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, op. cit., p. 237.

<sup>346</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 254.

<sup>347</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 466.

<sup>348</sup> Condorcet, *Sur l'institution d'un conseil électif*, op. cit., p. 249-250, « Formation d'un conseil de gouvernement », art. 10.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 255, art. 2.

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 250, art. 11.

que le choix de son suppléant par le ministre lui-même permet de conserver l'unité du Conseil. Dans la même optique, le pouvoir de destitution détenu par le corps législatif peut faire cesser les divisions entre les ministres<sup>351</sup>. De surcroît, la longue durée du « mandat » des ministres et l'usage limité du droit de destitution à une fois tous les deux ans assureraient au Conseil une plus grande unité d'action et préserveraient ses membres du caprice de celui qui les nomme<sup>352</sup>. Ce souci de l'unité amène Condorcet à proposer que « toutes les affaires se décideront, tous les ordres s'expédieront, toutes les nominations se feront au nom du conseil, qui sera toujours complet »<sup>353</sup>. Suivant ces considérations, le Conseil des ministres de Condorcet serait doté « d'un esprit de gouvernement s'élevant au-dessus des détails d'administration des départements particuliers »<sup>354</sup>. Comme il était possible de le pressentir, l'élection donne au Conseil les allures d'un gouvernement. Pour autant, une institution essentielle fait défaut pour l'exercice d'une fonction gouvernementale : le Premier ministre.

**418. La désignation des éligibles par le pouvoir législatif.** Contrairement au système qu'il établira dans la Constitution girondine, Condorcet prévoit que les listes d'éligibles seraient dressées par le corps législatif. Il y aurait une liste de quinze noms par département ministériel<sup>355</sup>. Avant la fin de chaque législature, seraient nommées « autant de personnes qu'il sera nécessaire »<sup>356</sup>. Un premier scrutin consisterait à ce que chaque député choisisse un candidat, pris en dehors du corps législatif<sup>357</sup>. Au cours du deuxième scrutin, chacun inscrirait trois noms parmi ceux mentionnés lors du premier<sup>358</sup>. À l'issue de ce deuxième suffrage, serait conservé « un nombre de noms double de celui qui doit être ajouté à la liste »<sup>359</sup>. Dès lors, les représentants inscriraient les noms de ceux qu'ils souhaitent élire au ministère<sup>360</sup>, et « ceux qui auront le plus de voix seront élus »<sup>361</sup>. Les trois scrutins permettraient d'identifier tous les

---

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 258-259.

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 251, « Formation d'un conseil de gouvernement », art. 13.

<sup>354</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, *op. cit.*, p. 465.

<sup>355</sup> Condorcet, *Sur l'institution d'un conseil électif*, *op. cit.*, p. 251, « Formation de la liste des éligibles », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 251, art. 2.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 252, art. 3.

<sup>358</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> *Ibid.*, p. 253, art. 5.

<sup>361</sup> *Ibid.*, art. 6.

hommes jugés dignes par la représentation nationale<sup>362</sup>. De cette manière, l'Assemblée dresse une liste d'éligibles, dans le but de diriger le choix du peuple<sup>363</sup>.

**419. L'élection au niveau départemental.** L'élection par les citoyens se déroulerait selon un procédé qui ne sera pas retenu par le premier Comité de constitution de la Convention. Elle serait réalisée à l'échelon départemental afin de limiter les risques d'intrigues et pour permettre l'expression du plus grand nombre de citoyens<sup>364</sup>. Les électeurs seraient en l'occurrence appelés à inscrire « sur une liste un nombre de noms égal à la moitié de celui des éligibles, augmenté d'une unité, si ce nombre est pair ; à la plus forte moitié de ce nombre des éligibles, s'il est impair »<sup>365</sup>. Le candidat « qui aura le plus de voix, dans les scrutins réunis de quatre-vingt-trois départements, sera préféré »<sup>366</sup>. Condorcet conclut que ces

« sept personnes, déclarées dignes chacune de la place qu'elles occupent par les représentants de la nation, préférés par les électeurs des départements à toutes celles qui avaient partagé le même honneur, doivent obtenir, dans l'opinion, cette considération, cette confiance qui, seule, dans un pays libre, peut donner de la force au pouvoir exécutif. Cette force serait d'autant plus grande, que cette autorité n'étant point, comme celle du conseil monarchique, dans une opposition d'intérêt avec l'autorité du corps législatif, elle inspirerait moins de crainte aux amis de la liberté<sup>367</sup>. »

**420. Des écrits utopistes au travail constituant.** Les Girondins parviennent à faire nommer Brissot et Condorcet au sein du Comité chargé d'élaborer la première constitution républicaine française. Aux côtés d'autres Girondins tels que Vergniaud, Gensonné, Pétion, et de personnalités comme Barère, Danton, Thomas Paine et Sieyès<sup>368</sup>, ils imposent l'idée d'instituer un Conseil électif. Condorcet se révèle être clairement « le principal auteur du projet »<sup>369</sup>.

## **B) Le système de la Constitution girondine**

**421.** Lorsque Condorcet présente la logique qui soutient la constitutionnalisation de l'élection des ministres, il affirme que ces derniers « sont les officiers du peuple, et non ceux

---

<sup>362</sup> Selon le résumé de Condorcet, « le premier présente à tous les votants les noms de ceux que chacun d'eux en particulier juge les plus dignes ; [...] le second indique ceux qui, dans ce nombre, ont le plus frappé l'attention ; [...] le dernier désigne enfin ceux qui ont paru avoir, à un plus haut degré, les qualités qu'on peut exiger ». *Ibid.*, p. 262.

<sup>363</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>365</sup> Condorcet, *Sur l'institution d'un conseil électif*, op. cit., p. 251, « Forme d'élection », p. 254, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>366</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>368</sup> *AP*, t. 52, p. 455, séance du 11 octobre 1792. Ajoutons à cette liste celle des suppléants, composée des Girondins Barbaroux, Fauchet et Lanthenas, du modéré Jean Debry, et des Montagnards Hérault de Séchelles et Lavicomterie.

<sup>369</sup> Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins*, op. cit., p. 63.



de ses représentants »<sup>370</sup>. À première vue, le Conseil exécutif du projet girondin serait *indépendant*, en vertu de son origine électorale, et malgré tout *subordonné* au pouvoir législatif<sup>371</sup>. En réalité, le Conseil électif est bien loin de constituer un organe indépendant et subit une « *parfaite subordination fonctionnelle* »<sup>372</sup>. Il n'est pas un gouvernement. Le projet constitutionnel girondin comporte trente-trois articles relatifs à l'organisation du Conseil exécutif, suivis de vingt-deux articles consacrés à son mode d'élection et de six autres consacrés à ses relations avec le corps législatif. Ces articles révèlent sa situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir législatif, car, bien que les membres du Conseil soient élus par le peuple (1), le corps législatif peut indirectement procéder à leur révocation en décrétant leur mise en accusation devant un jury national (2).

### 1) L'élection au suffrage direct

**422. L'affirmation du principe électif.** Si le Comité de constitution rejette la consécration de l'élection des ministres par l'Assemblée, au nom du principe de séparation des pouvoirs<sup>373</sup>, il accorde en revanche une très grande confiance au « jugement populaire »<sup>374</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la deuxième section pose en principe que « l'élection des Ministres du Conseil exécutif sera faite immédiatement par tous les Citoyens de la République dans leurs Assemblées primaires »<sup>375</sup>. Chaque ministre, précise l'article 2, sera élu par un scrutin séparé<sup>376</sup>. Est citoyen apte à voter « tout homme âgé de vingt et un ans accomplis, qui se sera fait inscrire sur le tableau civique d'une Assemblée primaire, et qui aura résidé depuis, pendant une année sans interruption sur le territoire française »<sup>377</sup>. L'élection des ministres par le peuple est aussi une tactique « afin d'éviter la prépondérance des intérêts parisiens »<sup>378</sup>. Elle est de ce point de vue un procédé plus pragmatique qu'idéologique. Le projet girondin se révèle malgré tout particulièrement démocratique en soumettant « *le Conseil exécutif à un recrutement*

<sup>370</sup> Condorcet, *Exposition des principes et des motifs du plan de Constitution*, in *Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, t. 12, p. 370.

<sup>371</sup> Lucien Jaume, « La souveraineté montagnarde : République, peuple et territoire », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, *op. cit.*, p. 118.

<sup>372</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>373</sup> Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins*, *op. cit.*, p. 197.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>375</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. II, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>376</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>377</sup> *Ibid.*, titre II, « De l'état des Citoyens, et des conditions nécessaires pour en exercer les droits », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>378</sup> Pierre-Clément Timbal, André Castaldo et Yves Mauseu, *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2009, p. 534.

populaire »<sup>379</sup>. Comme l'affirme François-Agnès Montgilbert, député de Saône-et-Loire et membre de la Plaine<sup>380</sup>, qui présente un projet similaire à celui du Comité de constitution, dans un gouvernement populaire,

« le peuple ne pouvant exécuter lui-même ses propres lois, il confie leur exécution à des agents qu'il choisit et nomme pour autant de temps qu'il lui plaît, et qu'il peut seul instituer ou destituer, récompenser ou punir : tout s'y fait pour lui, par lui ou en son nom ; ses agents lui rendent compte de leurs commissions, et, sont responsables selon les cas déterminés par la loi, de tout ce qu'ils ont fait ou omis de faire pendant la durée de leurs fonctions »<sup>381</sup>.

**423. La procédure de désignation.** Le premier acte de l'élection consiste à désigner des candidats afin d'établir des listes dans chaque département. Tout électeur est appelé à choisir le « citoyen qu'il croira le plus capable »<sup>382</sup>. Les bulletins doivent être signés, afin que les hommes les plus éclairés puissent épauler leurs concitoyens et « attirer l'attention sur des candidats »<sup>383</sup>. Cette première étape est appelée « scrutin de présentation »<sup>384</sup>. Ce dernier, « simplement préparatoire, ne servira qu'à former une liste de présentation »<sup>385</sup>. Le projet respecte strictement le principe de séparation des pouvoirs dans la mesure où les membres du pouvoir exécutif ne peuvent être choisis parmi le corps législatif<sup>386</sup>. Par conséquent, l'établissement de cette liste présuppose une connaissance personnelle par chaque électeur des capacités de leurs concitoyens. Les résultats de chaque assemblée primaire sont destinés à être communiqués aux administrations départementales<sup>387</sup>. De cette manière, « l'Administration du département publiera le nom des treize candidats qui auront obtenu le plus de suffrages, pourvu qu'ils en aient recueilli au moins cent »<sup>388</sup>. Une liste subsidiaire comportant les noms « des huit Candidats qui auront obtenu, après les treize premiers, le plus de suffrages »<sup>389</sup> est également dressée par chaque département. Les listes demeurées incomplètes seront malgré tout valables<sup>390</sup> et seront adressées au corps législatif<sup>391</sup>.

<sup>379</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 108.

<sup>380</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 45.

<sup>381</sup> AP, t. 67, p. 341, 48<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Suite de l'avis au peuple sur la liberté et l'exercice de ses droits, contenu dans un projet de Constitution républicaine, par François-Agnès Montgilbert, député de Saône-et-Loire ».

<sup>382</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. II, art. 3.

<sup>383</sup> Lucien Jaume, « La souveraineté montagnarde : République, peuple et territoire », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 123.

<sup>384</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. II, art. 3.

<sup>385</sup> *Ibid.*, titre III, sect. III, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>386</sup> Charles Zorgbibe, *Histoire politique et constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 53.

<sup>387</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. II, art. 4.

<sup>388</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>389</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>390</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>391</sup> *Ibid.*, art. 8.

**424. Le rôle du corps législatif dans la procédure électorale.** La première mission de l'Assemblée nationale dans le processus électoral est d'envoyer l'ensemble des listes de candidats dans chaque département<sup>392</sup>. Un mois après, le corps législatif établira « une liste générale et définitive de présentation »<sup>393</sup>. Tout d'abord, les citoyens refusant par avance les fonctions ministérielles seront remplacés par les candidats des listes subsidiaires<sup>394</sup>. L'article 11 est assez confus : « Il composera ensuite la liste définitive de présentation des Candidats qui auront été portés par nombre de départements, et à égalité de départements, par le plus grand nombre de suffrages individuels »<sup>395</sup>. En d'autres termes, ceux qui auront été choisis par « le plus grand nombre de départements seront maintenus sur la liste »<sup>396</sup>. Ainsi, les treize noms les plus souvent mentionnés par les listes départementales figureront sur la liste nationale définitive ; et, en cas d'égalité, le nombre de voix obtenues sera calculé sur la base des chiffres rapportés par les administrations départementales. Dès lors, une « liste définitive de présentation pour chaque place du Conseil sera composée de treize candidats »<sup>397</sup>. Trois semaines après la publication, l'Assemblée devra convoquer les assemblées primaires afin de procéder aux élections<sup>398</sup>.

**425. La procédure d'élection.** Le second acte est le « scrutin d'élection »<sup>399</sup>, qui, « ouvert seulement entre les candidats inscrits sur la liste de présentation, sera définitif et consommera l'élection »<sup>400</sup>. Les électeurs disposeront d'un bulletin à deux colonnes : l'une pour indiquer leur candidat préféré, l'autre pour en indiquer six autres dignes des fonctions ministérielles<sup>401</sup>. Ce scrutin s'apparente plus à « un mode de récusation »<sup>402</sup>, pour employer les termes de Daunou ; une récusation aléatoire de six des treize noms présents sur la liste. Les départements auront huit jours pour imprimer, publier et envoyer à l'Assemblée nationale les résultats<sup>403</sup>. Cette dernière proclamera tous les résultats dans un délai de quinze jours<sup>404</sup>. Le vainqueur de l'élection sera déterminé de la manière suivante : « Le Candidat qui obtiendra la majorité absolue par le recensement général des suffrages individuels portés sur la première colonne sera

---

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>394</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>395</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>396</sup> Antoine Gasnier-Duparc, *La Constitution girondine, op. cit.*, p. 195.

<sup>397</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. II, art. 12.

<sup>398</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>399</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>400</sup> *Ibid.*, titre III, sect. III, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>401</sup> *Ibid.*, titre V, sect. II, art. 14.

<sup>402</sup> *AP*, t. 62, p. 357, 12<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Essai sur la Constitution, par P. C. F. Daunou ».

<sup>403</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. II, art. 15.

<sup>404</sup> *Ibid.*, art. 16.

élu. Si aucun des Candidats n'obtient cette majorité, elle se formera par la réunion et l'addition des suffrages portés sur les deux colonnes<sup>405</sup>. » Figureront sur une liste de suppléants les six candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix derrière celui qui aura été élu<sup>406</sup>. L'article 21 dispose que les assemblées primaires seront réunies pour l'élection des membres du Conseil tous les premiers dimanches de janvier<sup>407</sup>. Le texte n'étant guère plus précis, subsiste un léger doute : est-ce pour le scrutin de présentation ou pour le scrutin d'élection ?

**426. Le mandat.** Le mandat de membre du Conseil exécutif a une durée de deux ans. Tous les ans, une nouvelle élection est réalisée pour la moitié des membres qui seront réélus ou remplacés par de nouveaux élus<sup>408</sup>. Suivant les termes de l'article 22, « après la première élection, les quatre Membres du Conseil qui devront être renouvelés les premiers, sortiront par la voix du sort ; et les trois Membres qui ne seront pas sortis, seront renouvelés, ainsi que le Secrétaire, à l'élection suivante »<sup>409</sup>. Le renouvellement par moitié présente un avantage certain pour Condorcet, afin que le Conseil « n'étant jamais composé d'hommes entièrement nouveaux pour leurs places, le fil des affaires ne puisse être interrompu, et que cependant on n'ait pas à craindre de voir s'y former cette perpétuité d'opinions et de système qui s'oppose aux réformes utiles, et soumet tout à l'empire de la routine »<sup>410</sup>. En cas de décès, de refus d'un candidat élu ou de démission d'un membre, un suppléant prendra la place selon le classement établi par le scrutin d'élection<sup>411</sup>. En revanche, en cas de maladie, le membre concerné pourra choisir le suppléant qui lui convient le mieux<sup>412</sup>. En outre, une obligation de rendre compte pèse sur les ministres. D'une part, le corps législatif peut convoquer un membre du Conseil exécutif pour obtenir des éclaircissements sur son administration<sup>413</sup>. D'autre part, le Conseil exécutif, en tant qu'organe collectif, doit présenter à chaque début de session de l'assemblée « l'aperçu des dépenses à faire dans chaque partie de l'Administration, et le compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées pour l'année précédente ; il est chargé d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans le gouvernement »<sup>414</sup>.

---

<sup>405</sup> *Ibid.*, art. 17.

<sup>406</sup> *Ibid.*, art. 18.

<sup>407</sup> *Ibid.*, art. 21.

<sup>408</sup> *Ibid.*, titre V, sect. II, art. 20.

<sup>409</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>410</sup> Condorcet, *Exposition des principes et des motifs du plan de Constitution*, op. cit., t. 12, p. 369.

<sup>411</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I, art. 32.

<sup>412</sup> *Ibid.*, art. 33.

<sup>413</sup> *Ibid.*, titre V, sect. III, art. 6.

<sup>414</sup> *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup>.

## 2) Les instruments de destitution des membres du Conseil électif

**427. La responsabilité pénale des membres du Conseil électif.** Le projet girondin comprend une responsabilité pénale du Conseil exécutif devant l'Assemblée<sup>415</sup>. Comme précédemment avec la Constitution de 1791, la poursuite d'un ministre est conditionnée à l'adoption par l'Assemblée d'un décret ordonnant la mise en jugement<sup>416</sup>. Pour cela, une séance doit être consacrée à la mise en jugement du ministre<sup>417</sup>, lorsqu'il aura préalablement été entendu<sup>418</sup>. Le rapport des faits sera également réalisé après cette audition<sup>419</sup>. Le corps législatif dispose ensuite de deux options : « poursuivre la simple destitution ou la forfaiture »<sup>420</sup>. Dans le premier cas, « il sera rédigé, dans le délai de trois jours, un acte énonciatif des faits qui ne pourront être qualifiés »<sup>421</sup>. C'est alors qu'intervient le jury national, dont l'objectif est de déterminer s'il y a lieu ou non à destitution<sup>422</sup>. L'intervention du pouvoir juridictionnel est une feinte dans la mesure où les poursuites sont fondées, « non le principe de légalité puisque la qualification juridique des faits se révèle impossible, mais sur un principe d'opportunisme politique »<sup>423</sup>. Dans le second cas, toutes les pièces seront remises à l'accusateur public et le jury national d'accusation sera convoqué dans les vingt-quatre heures suivant la décision de l'Assemblée<sup>424</sup>. La mise en jugement, quelle que soit la poursuite engagée, entraîne *de facto* la suspension du ministre, qui est remplacé par un suppléant choisi par tirage au sort<sup>425</sup>. Cependant, le vote de la mise en jugement n'est pas anonyme : il est effectué par « scrutin signé »<sup>426</sup> dont les résultats sont publiés. La procédure rappelle celle de la mise en accusation des ministres devant la Haute Cour d'Orléans au temps de la Législative. De la même manière, le corps législatif du projet girondin possède seul la faculté de mettre en accusation les membres du Conseil devant cette juridiction spéciale. Les opposants au plan de Condorcet peuvent donc arguer que le droit de poursuivre les ministres, s'il est nécessaire, ne doit être au gré des caprices de l'Assemblée<sup>427</sup>.

---

<sup>415</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p. 170.

<sup>416</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I, art. 21.

<sup>417</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>418</sup> *Ibid.*, art. 23.

<sup>419</sup> *Ibid.*

<sup>420</sup> *Ibid.*, art. 24.

<sup>421</sup> *Ibid.*, art. 25.

<sup>422</sup> *Ibid.*, art. 26.

<sup>423</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p. 176-177.

<sup>424</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I, art. 27.

<sup>425</sup> *Ibid.*, art. 28.

<sup>426</sup> *Ibid.*, art. 30.

<sup>427</sup> AP, t. 62, p. 324, 5<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Notes de Jean-Marie Calès, député de la Haute-Garonne, sur le plan de Constitution présenté par le comité ».

**428. Un pouvoir indirect de révocation.** Grâce à la possibilité de poursuivre la simple destitution, l'Assemblée semble indirectement dotée « d'un pouvoir de révocation »<sup>428</sup> des ministres élus. Une ébauche de responsabilité politique transparaît en outre dans l'article 31 qui ouvre la possibilité de destituer les ministres aux cas d'incapacité ou de négligence grave<sup>429</sup>. Quant à la qualification de forfaiture, elle paraît assez vague pour permettre d'inculper un ministre en disgrâce auprès de la majorité de l'Assemblée<sup>430</sup>. Certes, le dernier mot revient au jury national et non à l'Assemblée<sup>431</sup>, mais rien ne garantit pour autant l'impartialité de ses membres, qui pourraient délivrer des jugements conformes aux souhaits de la législature. De cette manière, les procédures engagées auraient de grandes chances de déboucher sur l'éviction des ministres mis en cause<sup>432</sup>. Les Girondins ont certainement conscience que ce processus peut écarter un adversaire politique. Toutefois ils ne disposent pas de la possibilité de choisir le successeur du ministre, puisque le premier suppléant sera automatiquement appelé au ministère.

**429. Philosophie du projet de Conseil électif.** L'Assemblée ne pouvant nommer les ministres ni même les révoquer sans l'intervention du jury national, Condorcet conçoit un régime essentiellement représentatif et non un régime parlementaire<sup>433</sup>. La suprématie de la représentation nationale renfermée dans le projet girondin est inhérente au gouvernement d'assemblée<sup>434</sup>. En vertu de l'origine élective, des ministres et des jurés nationaux, le Conseil exécutif est également placé « sous la surveillance directe du peuple »<sup>435</sup>. Par ce recours à l'élection, le philosophe cherche d'une certaine manière à réhabiliter le pouvoir exécutif<sup>436</sup>, quand bien même il demeure subordonné au corps législatif et ne doit pas être regardé comme un véritable pouvoir<sup>437</sup>. Dans l'absolu, Condorcet préfère même attribuer à l'Assemblée l'essentiel des fonctions étatiques plutôt que d'établir une balance des pouvoirs inspirée du modèle anglais<sup>438</sup>. Pour autant, l'élection au suffrage universel du Conseil exécutif confère à ses membres une légitimité démocratique certaine. Le pouvoir exécutif y gagne une

<sup>428</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 174.

<sup>429</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I, art. 31.

<sup>430</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 176.

<sup>431</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 109. À partir de cette donnée, Marcel Morabito défend la thèse suivante : le projet girondin empêcherait l'Assemblée de destituer elle-même les ministres, afin de prévenir tout risque de « despotisme parlementaire ».

<sup>432</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 177.

<sup>433</sup> Franck Alengry, *Condorcet*, op. cit., p. 569.

<sup>434</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 306.

<sup>435</sup> Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., p. 381.

<sup>436</sup> Grégoire Bigot, *L'administration française*, op. cit., t. 1, p. 72 ; Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 256.

<sup>437</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 155.

<sup>438</sup> Franck Alengry, *Condorcet*, op. cit., p. 571.

indépendance dans la mesure où il ne procède pas du corps législatif. Condorcet souhaite ainsi que les ministres ne soient pas destitués par la seule et unique volonté du corps législatif<sup>439</sup>. Les ministres – dit-il dans l'exposition des principes de son plan – doivent être « les agents du corps législatif »<sup>440</sup>, non pas ses créatures. D'une manière générale, c'est effectivement dans « les modalités de nomination des membres du Conseil exécutif que se traduit la volonté des auteurs de créer un exécutif fort ou au contraire d'en faire un simple commis du pouvoir législatif »<sup>441</sup>. L'idée de « l'unité du pouvoir exécutif »<sup>442</sup> singularise aussi le projet de Condorcet. L'intention des Montagnards est au contraire de conserver le dualisme du pouvoir exécutif et, par ce biais, d'accentuer la sujétion de l'institution ministérielle.

## § 2 : La préservation des prérogatives de l'Assemblée

**430.** Présenté les 15 et 16 février 1793, le plan du Comité de constitution est rejeté, *de facto*<sup>443</sup>, par l'invitation faite aux membres de la Convention de rédiger de nouveaux projets aux frais de la République<sup>444</sup>. Cependant, c'est seulement à partir du 17 avril que le texte fait l'objet d'un débat<sup>445</sup>. Les nouveaux projets constitutionnels remettent majoritairement en cause les deux principes novateurs de la Constitution girondine : l'élection des ministres par le peuple (A) et l'instauration d'une Haute Cour de justice (B), afin de redonner au pouvoir législatif un parfait contrôle sur la composition du Conseil exécutif.

### A) Le renoncement à l'élection populaire des ministres

**431.** Une minorité d'auteurs de projets constitutionnels soutient l'institution d'un Conseil électif<sup>446</sup>. Par exemple, le député de Haute Garonne, Claude-Louis-Michel de Sacy, estime

<sup>439</sup> Keith M. Baker, « Condorcet ou la république de la raison », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, op. cit., p. 251.

<sup>440</sup> Condorcet, *Exposition des principes et des motifs du plan de Constitution*, op. cit., t. 12, p. 370.

<sup>441</sup> Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., p. 378.

<sup>442</sup> Michel Troper, *Terminer la Révolution, La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, coll. « Histoire des Constitutions de la France », 2006, p. 166.

<sup>443</sup> Michel Pertué, « Les projets constitutionnels de 1793 », in Michel Vovelle, (dir.), *Révolution et République, L'exception française*, Actes du colloque de Paris I Sorbonne, 21-26 septembre 1992, Paris, Éditions Kimé, 1994, p. 174.

<sup>444</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 230, « Décret qui autorise les membres de la Convention à faire imprimer, aux frais de la République, les projets de constitution qu'ils auront à présenter », 16 février 1793.

<sup>445</sup> Ulrich Coste, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de 1793*, op. cit., p. 13.

<sup>446</sup> Voir par exemple, *AP*, t. 62, p. 301, 3<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Projet de constitution pour la République française, rédigé et présenté par Boissy d'Anglas, député du département de l'Ardèche à la Convention nationale », titre VI, sect. III, art. 1<sup>er</sup> ; *AP*, t. 62, p. 485, 24<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Constitution populaire, présentée à la nation française, par François Poultier, député du Nord », ch. V, « Administration générale », art. 3 ; *AP*, t. 62, p. 552, 30<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir à un pays de l'étendue et de la population présumée de la France. Essai présenté à

qu'un « conseil exécutif formé des créatures du Corps législatif, qui tiendraient leur existence de lui, qui ne pourraient être destitués que par lui »<sup>447</sup>, serait éminemment dangereux pour la liberté politique. Or, la majorité de la Convention nationale redoute la puissance que pourrait acquérir le ministère grâce à une élection populaire. Dans cette optique, Saint-Just livre un plaidoyer contre l'instauration d'une « royauté des ministres »<sup>448</sup> (1). La plupart des plans constitutionnels ainsi que la Constitution montagnarde réattribuent alors à un organe exécutif le pouvoir de nommer les membres du pouvoir exécutif (2).

### 1) Combattre la « royauté des ministres »

**432. Le rejet de l'élection populaire des ministres.** Les députés montagnards se montrent hostiles à l'idée du Conseil électif : ils craignent que le principe de l'élection redonne au pouvoir ministériel la prééminence dont il jouissait dans le gouvernement absolutiste. Condorcet et les Girondins sont accusés de vouloir « affaiblir l'assemblée face aux ministres »<sup>449</sup>. Pour les Montagnards, la République n'a pas besoin d'un projet aussi complexe et détaillé<sup>450</sup>. Leur souci relève de l'opportunisme politique. Lorsqu'ils rejettent le projet de Conseil électif, leur prépondérance à venir est assurée par l'appui des sociétés populaires et des organes parisiens. Il faut donc comprendre que le Conseil exécutif issu d'une élection populaire ne pourrait être l'instrument docile d'un gouvernement d'assemblée. Saint-Just exprime le 10 avril 1793 toutes les craintes que le Conseil électif inspire aux députés montagnards. Ces derniers pensent, à tort, que l'onction du suffrage universel conférerait aux membres du Conseil exécutif une qualité de représentant concurrente – et même supérieure – à celle des députés. Les ministres constitueraient de ce point de vue un gouvernement hiérarchiquement supérieur à l'Assemblée. La contre-proposition essentielle de Saint-Just réside alors dans la dissociation de l'organe du Conseil exécutif et des agents ministériels choisis par le Conseil lui-même. En rétablissant une dualité de l'Exécutif, le projet permet le retour du pouvoir de nomination des ministres entre les mains d'un organe exécutif. Le 30 mai 1793, la Convention charge le Comité de salut public (auquel sont adjoints cinq députés<sup>451</sup> dont Hérault de Séchelles et Saint-Just) de l'élaboration

---

la Convention nationale par un citoyen », ch. IV, art. 5 ; *AP*, t. 64, p. 246, 6<sup>e</sup> annexe du 6 mai 1793, « Nouveau mode de nomination aux emplois de la République par le citoyen Lafont, médecin ».

<sup>447</sup> *AP*, t. 67, p. 293, 36<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Observations sur le plan de Constitution, par Desacy, député de la Haute-Garonne ».

<sup>448</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 203, séance du 24 avril 1793.

<sup>449</sup> Keith Michael Baker, *Condorcet, op. cit.*, p. 425. Voir aussi, Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France, op. cit.*, t. 1, p. 258.

<sup>450</sup> Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins, op. cit.*, p. 239-240.

<sup>451</sup> *RACSP*, t. 4, p. 381, séance du 30 mai 1793. Les membres adjoints au Comité de salut public sont Hérault de Séchelles, Ramel-Nogaret, Saint-Just, Mathieu et Couthon.



d'un nouveau texte constitutionnel. Après l'arrestation des députés girondins, le Comité présente le 10 juin son plan, qui est bientôt approuvé par la Convention le 24 juin<sup>452</sup>. La Constitution de l'an I consacre ainsi une dualité du pouvoir exécutif avec un Conseil exécutif chargé de nommer des *agents administratifs* qui ne portent plus le nom de ministres.

**433. L'incompatibilité des fonctions représentatives et administratives.** L'interdiction du cumul des fonctions de représentants et d'administrateurs est commune aux projets girondin et montagnard<sup>453</sup>. Cependant, l'élection apparaît comme un procédé de nomination propre à conférer la qualité de représentant à l'élu. Dès lors, les Montagnards décèlent dans le projet constitutionnel des Girondins une violation de la règle du non-cumul des fonctions. Les membres du Conseil électif seraient *de facto* les représentants de leurs électeurs. L'Assemblée constituante avait déjà refusé d'accorder la qualité de représentant aux fonctionnaires élus, alors que le roi en était pourvu<sup>454</sup>. D'ailleurs, Robespierre avait demandé le 10 août 1791 que « le roi soit appelé le premier fonctionnaire public, le chef du pouvoir exécutif, mais point du tout le représentant de la nation »<sup>455</sup>. Néanmoins, le projet girondin exclut manifestement le Conseil électif de la représentation nationale<sup>456</sup>. Comme l'explique Carré de Malberg, les titulaires du pouvoir exécutif ne peuvent exprimer la volonté de la nation puisqu'ils en sont les *exécutants*<sup>457</sup>. Ils ne peuvent aucunement exercer la fonction législative<sup>458</sup>. Saint-Just continue pourtant de craindre qu'une confusion s'opère en faveur d'un gouvernement des ministres. Selon lui, s'ils sont élus au suffrage direct, ils pourront « prétendre exprimer la volonté générale comme le corps législatif lui-même »<sup>459</sup>. Le député montagnard déclare que « des ministres qui exécutent les lois ne peuvent point devenir un Conseil ; ce Conseil est contre nature ; les ministres exécutent en particulier ce qu'ils délibèrent en commun, et peuvent transiger sans cesse : le conseil est le ministre de ses propres volontés »<sup>460</sup>. La nomination des ministres par l'élection est donc problématique car « le conseil, dans ses actes, ne porte point de caractère de représentation : on ne représente point le peuple dans l'exécution de sa volonté »<sup>461</sup>.

<sup>452</sup> Marcel Dorigny, « Du projet girondin de février 1793 au texte constitutionnel du 24 juin 1793 », in Roger Bourderon (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, op. cit., p. 111.

<sup>453</sup> Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation*, op. cit., p. 271.

<sup>454</sup> Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison*, op. cit., p. 25.

<sup>455</sup> OMR, t. 7, p. 614, séance du 10 août 1791, « Discussion du projet de Constitution ».

<sup>456</sup> Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation*, op. cit., p. 271.

<sup>457</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., t. 2, p. 272.

<sup>458</sup> Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation*, op. cit., p. 272.

<sup>459</sup> Michel Troper, « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif dans le discours du 24 avril 1793 », in *Actes du colloque Saint-Just (Sorbonne, 25 juin 1967)*, Paris, Société des Études Robespierristes, 1968, p. 16.

<sup>460</sup> AP, t. 63, p. 202, séance du 24 avril 1793, Saint-Just.

<sup>461</sup> *Ibid.*, p. 204.

**434. Un conflit de légitimité.** Dans la mesure où les organes du pouvoir exécutif et ceux du pouvoir législatif seraient élus par les mêmes électeurs, une concurrence naîtrait inévitablement entre les deux pouvoirs. Couthon estime aussi que « la forme du conseil exécutif est vicieuse par cela qu'on en fait un pouvoir national ; une seconde représentation, rivale de la première [...] : c'est donner trop de puissance aux ministres »<sup>462</sup>. En outre, les Montagnards n'imaginent pas que le peuple soit capable de choisir librement des ministres compétents. Par exemple, Charles Lambert, député modéré de la Côte-d'Or<sup>463</sup>, souligne que les citoyens ne disposent pas des connaissances indispensables pour nommer un bon ministre dans chaque département<sup>464</sup>. Daunou, bien qu'il soit proche des Girondins<sup>465</sup>, juge également que l'élection populaire des ministres est quasiment impossible<sup>466</sup>. Pour Saint-Just, les scrutins de présentation et d'élection ne bénéficieraient inéluctablement qu'à des hommes célèbres, qui allieraient leur influence personnelle au caractère de représentant de la nation et constitueraient de nouvelles dynasties ministérielles<sup>467</sup>. Le député libéral Boissy d'Anglas<sup>468</sup> est alors « effrayé [...] de l'immense crédit qu'aurait un homme qui [...] pourrait encore compter par millions les suffrages qui l'auraient nommé, et serait toujours environné de l'appui redoutable de l'immensité des citoyens dont il aurait obtenu les voix »<sup>469</sup>. D'une manière plus générale, suivant les vues de Saint-Just, il est anormal que le suffrage direct soit employé à la fois pour la législature et pour le corps exécutif. La légitimité des ministres pourrait même être considérée comme plus forte en raison de la dimension nationale du scrutin d'élection<sup>470</sup>.

« Le conseil des ministres – dit Saint-Just – est en quelque sorte nommé par la République entière ; la représentation est formée par département. N'aurait-il pas été plus naturel que la représentation, gardienne de l'unité de l'Etat, et dépositaire suprême des lois, fût élu par le

<sup>462</sup> *Société des Jacobins*, t. 5, p. 30, séance du 17 février 1793, Couthon.

<sup>463</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 45.

<sup>464</sup> *AP*, t. 62, p. 436, 21<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Plan de Constitution républicaine, précédé de quelques observations sur celui que le comité de Constitution a présenté à la Convention les 15 et 16 février 1793 par Charles Lambert ». L'auteur du plan précise bien que c'est « au Corps législatif seul que le peuple, pour son propre intérêt, doit conférer le pouvoir de nommer les membres du conseil exécutif ».

<sup>465</sup> Jean-Paul Clément, *Aux sources du libéralisme français : Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 95, 2000, p. 15.

<sup>466</sup> *AP*, t. 62, p. 356, 12<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Essai sur la Constitution, par P. C. F. Daunou ». Voir son argumentation p. 356-357 : « quand la Convention procède à l'élection d'un ministre, plusieurs de ses membres s'abstiennent de coopérer à la liste des candidats ; et au moment de la nomination, leurs suffrages sont quelquefois plus déterminés par les conseils de leurs collègues, que par une connaissance personnelle et immédiate de la capacité du sujet. Or, si des hommes placés au centre des affaires nationales et auxquels aboutissent tous les genres d'activité, ont néanmoins tant de peine à recueillir les lumières qui doivent diriger leurs choix, comment du fond des départements reculés, au sein des campagnes, [...] une portion nombreuse des citoyens de la République pourrait-elle contribuer à ces élections importantes, par des suffrages assez éclairés, assez raisonnables, pour être véritablement libres, véritablement consentis, véritablement des suffrages ? »

<sup>467</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 202-203, Saint-Just.

<sup>468</sup> Voir Jean-Paul Clément, *Aux sources du libéralisme français*, op. cit.

<sup>469</sup> *AP*, t. 62, p. 288, 3<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, Projet de Boissy d'Anglas.

<sup>470</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 143.

peuple en corps, et le conseil de tout autre manière pour sa subordination et la facilité des suffrages<sup>471</sup>. »

Le corps législatif serait composé de membres élus par les départements lorsque les ministres seraient choisis à l'échelle nationale<sup>472</sup>. Le pouvoir exécutif serait « issu d'un véritable plébiscite »<sup>473</sup>. Bénéficiaires d'une légitimité supérieure et titulaires d'un pouvoir qui s'en trouverait renforcé<sup>474</sup>, les ministres deviendraient les « véritables représentants du peuple »<sup>475</sup>, « tandis que le Corps législatif, élu par les départements, serait ravalé au statut de “mandataire du peuple” »<sup>476</sup>. De même, le député jacobin du Pas-de-Calais, François-Martin Poultier<sup>477</sup>, évoque « une lutte perpétuelle entre les délégués exécuteurs et les délégués législateurs »<sup>478</sup>, pour conclure qu'il s'agit « d'une royauté élective, divisée entre sept individus »<sup>479</sup>. Pourtant, dans son système polysynodique, Poultier prévoit que les membres des différents conseils seraient élus par le peuple, à l'instar des législateurs<sup>480</sup>. Le nombre restreint de ministres semble plus inquiéter Poultier que le principe électif en soi. Le député Jacques-Michel Coupé, membre très actif du club des Jacobins<sup>481</sup>, déclare en des termes proches que ce Conseil électif est « une royauté en sept personnes »<sup>482</sup>, qui renouvellerait le « despotisme ministériel » d'Ancien Régime<sup>483</sup>. Il peut paraître paradoxal de défendre le suffrage universel pour l'élection des députés et de déclarer le peuple inapte à élire des hommes compétents au ministère. Les jugements des députés montagnards sont en cela purement opportunistes. Pourtant, comme les membres des anciens parlements, des États généraux et des premières assemblées révolutionnaires, l'intégralité des députés estime que la Convention constitue la seule institution représentant légitimement la nation.

---

<sup>471</sup> AP, t. 63, p. 203.

<sup>472</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 25.

<sup>473</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 276.

<sup>474</sup> Marco Fioravanti, « Aspetti del costituzionalismo giacobino. La funzione legislativa nell'Atte costituzionale del 24 giugno 1793 », in *Historia Constitucional (revista electrónica)*, op. cit., p. 136.

<sup>475</sup> AP, t. 63, p. 202.

<sup>476</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 143.

<sup>477</sup> Auguste Kuscinski, *Dictionnaires des Conventionnels*, Breuil-en-Vexin, Éditions du Vexin français, 1973, « Poultier (François-Martin) », p. 505.

<sup>478</sup> AP, t. 62, p. 492, 25<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « François Poultier, député du Nord, sur le titre V de la Constitution, lue par M. Gensonné, à la Convention, le 16 février, l'an II de la République ».

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 485, 24<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Constitution populaire, présentée à la nation française, par François Poultier, député du Nord », ch. V, « Administration générale », art. 3.

<sup>481</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 43.

<sup>482</sup> AP, t. 62, p. 338, 8<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « J. M. Coupé, député à la Convention nationale par le département de l'Oise, à ses commettants, sur le nouveau projet de Constitution ».

<sup>483</sup> *Ibid.*

**435. Une interprétation erronée des conséquences constitutionnelles.** L'élection n'a pas nécessairement vocation à octroyer un pouvoir prépondérant aux représentants (de même que l'élection n'est pas indispensable à la reconnaissance du caractère représentatif, notamment pour le monarque<sup>484</sup>). Cette remarque est d'autant plus vraie compte tenu de l'aspect mécanique des fonctions exécutives et administratives dévolues aux ministres dans le projet constitutionnel des Girondins. La légitimité acquise par le scrutin ne dispense aucunement les ministres du respect des bornes constitutionnelles fixées. Les Montagnards assimilent élection, gouvernement et représentation de la volonté générale. Ils rejoignent d'une certaine manière la pensée de Rousseau pour lequel « l'élection n'est jamais un acte de souveraineté, seulement de gouvernement »<sup>485</sup>. Dans un discours du 15 juin 1793 visant à combattre « *l'élection directe par le peuple du Conseil exécutif* »<sup>486</sup>, Robespierre interpelle ses homologues :

« Quel est l'écueil ordinaire de la liberté dans tous les pays ? C'est le trop grand ascendant que prend à la longue le Conseil exécutif qui, par cela même qu'il a entre ses mains toutes les forces de l'Etat et qu'il agit sans cesse, domine bientôt toutes les autorités [...] De là, la nécessité de ne point le faire nommer par le peuple. Si vous n'adoptiez pas ce système, vous verriez bientôt, sous des formes nouvelles, ressusciter le despotisme et les autorités particulières, puisant dans leur nomination un caractère de représentation, se lier ensemble pour lutter contre l'autorité naissante de la grande représentation nationale<sup>487</sup>. »

Les députés montagnards répondent à cette problématique en repoussant le principe électif et réintroduisent l'idée d'une nomination des agents ministériels par un nouveau pouvoir exécutif.

## **2) Une compétence de nomination réservée au pouvoir exécutif**

**436. Le refus de constitutionnaliser l'élection par le corps législatif.** De nombreux projets constitutionnels se prononcent en faveur d'une constitutionnalisation de l'élection des ministres par le corps législatif. Refusant l'indépendance du pouvoir exécutif<sup>488</sup>, Charles Lambert considère qu'il doit être confié à « un collège de magistrats élus, amovibles, responsables, et toujours sous la fêrule du souverain, c'est-à-dire du corps législatif, qui en est l'organe »<sup>489</sup>. Dans ses *Remarques sur la Constitution de 1791*, J. Smith, dont le texte est traduit par Jean-Baptiste Mandru, exprime la même opinion : afin de ne pas introduire dans les affaires gouvernementales un pouvoir qui serait indépendant, « la nomination des ministres doit

---

<sup>484</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 375.

<sup>485</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 143.

<sup>486</sup> OMR, t. 9, p. 563, séance du 15 juin 1793, « Discussion de la Constitution (suite) ».

<sup>487</sup> *Ibid.*, p. 563-564.

<sup>488</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 122.

<sup>489</sup> AP, t. 62, p. 429, 20<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Organisation d'un pouvoir exécutif adapté à la République française, proposée au comité de Constitution de la Convention nationale par Charles Lambert ».

appartenir au seul corps représentatif »<sup>490</sup>. Le député de Corrèze Jean-Augustin Pénierès<sup>491</sup> prévoit d'employer deux législatures pour procéder à la nomination de ministres qui conserveraient *ipso facto* une indépendance relative. Selon ses vues, une liste de trente candidats aux fonctions ministérielles serait établie par le corps législatif sortant, afin que la nouvelle législature choisisse parmi eux les neuf membres de « l'administration nationale »<sup>492</sup>. Le renouvellement de la moitié des membres du pouvoir exécutif aurait lieu tous les quatre ans<sup>493</sup>, tandis que les députés seraient réélus tous les ans<sup>494</sup>. Si l'élection par le corps législatif apparaît comme le meilleur moyen de subordonner le ministère au gouvernement d'assemblée, les Montagnards rejettent cette option. Ils souhaitent réhabiliter le pouvoir exécutif en lui accordant la faculté de choisir ses agents en charge de l'exécution.

**437. L'élection des membres du Conseil exécutif.** Saint-Just propose une distinction fondamentale entre le Conseil et les ministres<sup>495</sup>. Selon l'article 2, chapitre XII, de son projet, « les ministres sont élus par le conseil, à la majorité absolue des voix »<sup>496</sup>. Ils sont également révoqués par le Conseil<sup>497</sup>. Cependant, le Conseil exécutif n'admet pas les ministres en son sein. Il est « composé d'un membre et de deux suppléants par chacun des départements »<sup>498</sup> ; quatre-vingt-cinq membres siègeraient donc dans ce Conseil. La circonscription électorale est la même que pour les députés. Plus restreint, le Conseil exécutif de la Constitution du 24 juin 1793 est composé de vingt-quatre membres<sup>499</sup>. Ces derniers ne portent pas non plus le titre de ministres<sup>500</sup>. Leur nombre relativement élevé est la marque d'une volonté d'établir un pouvoir exécutif « complètement dépersonnalisé »<sup>501</sup>. Leur désignation s'effectue en deux étapes. L'article 63 dispose que chaque département désigne un candidat grâce à la réunion d'une assemblée électorale, afin que le corps législatif choisisse ensuite les vingt-quatre membres du

<sup>490</sup> AP, t. 62, p. 572, 32<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Remarques sur la Constitution de 1791, par J. Smith, traduites de l'anglais par le citoyen Mandru », ch. II, sect. IV, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>491</sup> Augustin Kuscinski, *Dictionnaire des Conventionnels*, op. cit., « Pénierès-Delzors (Jean-Augustin) », p. 479-480. Défenseur des Girondins, Jean-Augustin Pénierès-Delzors n'assiste plus aux séances de la Convention nationale au lendemain les journées des 31 mai-2 juin 1793.

<sup>492</sup> AP, t. 62, p. 480, 23<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Plan et projet de constitution pour la République française, présentés à la Convention nationale par J. Ang. Pénierès (député de Corrèze) », « Administration nationale », art. 3.

<sup>493</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>494</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>495</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 202, Saint-Just.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p. 209, partie I, ch. XII, « Des ministres », art. 2.

<sup>497</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 208, partie I, ch. IX, « Du conseil », art. 2.

<sup>499</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, « Du Conseil exécutif », art. 62.

<sup>500</sup> Daniel Amson, *Histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 178.

<sup>501</sup> André Decencière-Ferrandière, « La Constitution française de 1793 », in *Mélanges*, op. cit., p. 52.

Conseil exécutif sur la liste établie<sup>502</sup>. Thuriot aurait néanmoins préféré que seulement la moitié des membres soient nommés selon ce processus afin d'éviter que les assemblées électorales choisissent « des hommes vertueux, mais sans aptitude »<sup>503</sup>. Les douze autres membres auraient été choisis par le corps législatif parmi tous les citoyens<sup>504</sup>. *In fine*, le pouvoir de nomination reste partagé entre l'ensemble du corps électoral et l'Assemblée nationale. Cependant, le « scrutin de présentation » du projet girondin n'est pas retenu par les Montagnards<sup>505</sup>, tandis que le « scrutin d'élection » est conservé, le territoire étant à cette fin découpé en « circonscriptions électorales d'environ 40 000 habitants »<sup>506</sup>. Dans le but de prévenir toute intrigue, le député Méaulle propose que le choix des membres du Conseil soit « le dernier acte de la session »<sup>507</sup>. Suivant cette considération, le renouvellement de la moitié des membres sera ainsi réalisé dans les derniers mois de chaque législature<sup>508</sup>. La brièveté du mandat des membres du Conseil exécutif est alors une caractéristique commune des projets girondin et montagnard, à l'instar de la mise en place d'une responsabilité ministérielle<sup>509</sup>. Enfin, la Constitution montagnarde ne donne aucunement le caractère de représentants aux membres du Conseil exécutif<sup>510</sup>.

#### **438. Nomination et révocation *ad nutum* des agents en charge de l'administration.**

Quant à la nomination des agents en chef de l'administration par le Conseil, elle découle du rôle d'intermédiaire revêtu par cet organe<sup>511</sup>. Ces nouveaux agents « ministériels » sont entièrement dépendants du bon vouloir du Conseil. Celui-ci peut les révoquer *ad nutum*, puisque la Constitution ne donne aucune condition à leur révocation<sup>512</sup>.

<sup>502</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 63.

<sup>503</sup> AP, t. 66, p. 573, séance du 16 juin 1793, Thuriot.

<sup>504</sup> *Ibid.*

<sup>505</sup> Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins*, op. cit., p. 290.

<sup>506</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, op. cit., p. 133. Le nombre semble effectivement varier entre 39 000 et 41 000 : voir Lucien Jaume, « La souveraineté montagnarde : République, peuple et territoire », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 129.

<sup>507</sup> AP, t. 66, p. 574, Méaulle.

<sup>508</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 64.

<sup>509</sup> Marcel Morabito, *Il comando negato*, op. cit., p. 62.

<sup>510</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 167.

<sup>511</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 258-259.

<sup>512</sup> *Ibid.*, p. 260.

## **B) La mainmise de l'Assemblée sur le pouvoir de révocation**

**439.** La proposition du Comité de constitution relative au jury national suscite une polémique sur la question de l'utilité d'instituer une juridiction spéciale pour connaître des crimes et délits des ministres. Certains projets présentés à la Convention nationale reprennent cette idée sous la forme d'une institution de censure, mais la majorité des députés renoncent à créer une telle juridiction (1). La Constitution adoptée le 24 juin 1793 demeure également assez imprécise quant à la responsabilité des agents du pouvoir exécutif (2).

### **1) L'opposition à l'établissement d'une Haute Cour**

**440. Le rejet des tribunaux de censure.** La Constitution girondine et d'autres projets présentés par les députés comprennent l'institution de censeurs. Les auteurs se réfèrent directement à l'institution romaine de ces « magistrats des mœurs »<sup>513</sup>, qui veillaient également au respect des lois. Toutefois, cette référence ne correspond pas à l'institution préconisée par d'autres plans constitutionnels, pour lesquels le tribunal de censure est une Haute Cour de justice, l'équivalent du jury national girondin<sup>514</sup>. Armand de Kersaint<sup>515</sup> propose, par exemple, d'instituer un corps intermédiaire appelé tribunal des censeurs, « placé entre le conseil exécutif et l'Assemblée nationale, chargé de conserver les formes et les règles du gouvernement, avec le droit d'en appeler au peuple si les pouvoirs délégués tentaient de franchir leurs limites »<sup>516</sup>. Outre ses attributions en matière pénale, le tribunal des censeurs de Kersaint constitue une juridiction ordinaire pour les affaires liées à la moralité publique et une sorte de juridiction constitutionnelle en matière politique. Kersaint écrit à son sujet qu'il doit être « dans l'ordre politique des autorités constituées, ce que le tribunal de cassation est dans l'ordre civil judiciaire »<sup>517</sup>. Ainsi, le tribunal de censure exerce « les fonctions d'accusateur public près de l'Assemblée nationale pour tous les délits politiques »<sup>518</sup>. Il interviendrait en particulier toutes les fois qu'une institution viendrait à usurper les fonctions d'un autre corps<sup>519</sup>. Beffroy de

---

<sup>513</sup> AP, t. 67, p. 417, 62<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Suite des observations sur le plan de Constitution présentées par A. H. Wandelaincourt, député du département de la Haute-Marne ».

<sup>514</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 137.

<sup>515</sup> Guy-Armand comte de Kersaint est un ancien vice-amiral. Démissionnaire à l'issue de la condamnation de Louis XVI, il est condamné à mort et exécuté en décembre 1793. Voir notamment François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 45 ; Armando Saitta, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milan, Giuffrè editore, 1975, p. 302.

<sup>516</sup> AP, t. 62, p. 422, 19<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « De la constitution et du gouvernement qui pourrait convenir à la République française, par A. Guy Kersaint, député à la Convention nationale ». Voir aussi sur le projet de Kersaint, Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 432.

<sup>517</sup> AP, t. 62, p. 426, Projet d'Armand Guy Kersaint.

<sup>518</sup> *Ibid.*

<sup>519</sup> *Ibid.*

Roigny prévoit un tribunal de censure chargé de surveiller le conseil exécutif et de dénoncer ses prévarications au corps législatif, qui pourrait décider de faire comparaître les ministres devant un « grand accusateur public »<sup>520</sup>. Pour le député montagnard de Rhône-et-Loire Jean-Baptiste Pressavin<sup>521</sup>, il existerait un tribunal national de censure, composé de membres élus par le peuple, qui jugerait « tous les crimes de lèse-nation, tous les délits attentatoires à la liberté constitutionnelle, tous ceux commis par les membres du Conseil exécutif et du Pouvoir législatif, toutes les forfaitures des fonctionnaires publics, et enfin toutes les requêtes en cassation »<sup>522</sup>. Malgré tout, pour un grand nombre de députés, ces tribunaux, de même que la Haute Cour, rappellent trop l'institution de la seconde chambre rejetée depuis le début de la Révolution française. Même le Girondin Jean-Baptiste Salle observe que le jury national du projet du Comité de constitution est « une véritable Chambre haute, bien plus funeste à la liberté que celle d'Angleterre »<sup>523</sup>. D'après le député, le jury national aurait de fait « la faculté de paralyser les deux pouvoirs et de les diriger à son gré »<sup>524</sup>. L'institution des censeurs se trouve alors sous une forme différente dans le système polysynodique de Poulthier. Un censeur exercerait sa surveillance au sein du conseil exécutif correspondant au domaine du comité qui l'a nommé. Après avoir assisté aux séances du conseil, il devrait dénoncer « ce qu'il aura entendu de contraire à l'intérêt public »<sup>525</sup>. Les douze censeurs devraient être présents lors de la réunion de l'ensemble des conseils exécutifs et pourraient être appelés par le président de l'Assemblée à en rendre compte<sup>526</sup>.

**441. La caducité du droit d'accuser les ministres.** Certains Conventionnels s'opposent au droit dont dispose l'Assemblée de décréter les ministres d'accusation, estimant que la subordination des ministres et le droit de les accuser sont exorbitants<sup>527</sup>. De ce point de vue, la faculté de prononcer un décret d'accusation contre les membres du pouvoir exécutif est contraire au principe de séparation des pouvoirs. Elle serait un instrument du despotisme. Faure estime à cet égard que les Girondins ont tort d'accorder à l'Assemblée la faculté d'accuser les

<sup>520</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune, rêve politique et moral par le Cousin Jacques*, Paris, Chez Froullé, 1793, BnF, 8° Lb<sup>41</sup>-706, p. 140.

<sup>521</sup> Auguste Kuscinski, *Dictionnaires des Conventionnels*, op. cit., « Pressavin (Jean-Baptiste) », p. 507.

<sup>522</sup> AP, t. 67, p. 389, 56<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Projet de Constitution, par le citoyen Pressavin, député de Rhône-et-Loire ».

<sup>523</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 396, 58<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Examen critique de la Constitution, par Salle, député de la Meurthe à la Convention nationale ».

<sup>524</sup> *Ibid.*

<sup>525</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 486, 24<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, Projet de Poulthier, ch. V, « Administration générale », art. 11.

<sup>526</sup> *Ibid.*, art. 38.

<sup>527</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 113.



ministres, dans la mesure où ces derniers seront les jouets du pouvoir d'influence ou des intrigues de leurs adversaires<sup>528</sup>. Seule une accusation de haute-trahison devrait, selon ce député, être susceptible de faire chuter les ministres<sup>529</sup>. Juger les crimes de haute trahison est d'ailleurs le rôle du jury national selon l'article 1<sup>er</sup>, section V, titre X du projet constitutionnel. Pourtant, Faure dénonce également l'existence de cette juridiction d'exception réservée aux membres du Conseil exécutif<sup>530</sup>. Il ne subsisterait *in fine* qu'une responsabilité pénale devant les juridictions ordinaires, car l'absence de pouvoir gouvernemental au sein du Conseil exécutif ne permet pas d'établir réellement la responsabilité politique des ministres<sup>531</sup>.

## 2) La responsabilité ministérielle dans la Constitution du 24 juin 1793

**442. Une responsabilité indéfinie.** La Constitution du 24 juin 1793 prévoit que la responsabilité ministérielle peut intervenir – à titre individuel – en cas de prévarication des membres du Conseil<sup>532</sup>, et – de manière collective – en cas d'inexécution des lois ou d'absence de dénonciation des abus dont le Conseil a eu connaissance<sup>533</sup>. Le Conseil est aussi « entendu toutes les fois qu'il a un compte à rendre »<sup>534</sup>. La mise en place de cette responsabilité collective suppose cependant la reconnaissance du principe de responsabilité politique<sup>535</sup>. L'Assemblée nationale dispose certainement « d'un pouvoir de défiance et d'un pouvoir de révocation à l'endroit des ministres »<sup>536</sup>. Mais, à la différence du plan de Condorcet, aucune juridiction spécialisée n'est chargée de juger les membres du Conseil ; et ce n'est pas non plus le rôle de l'Assemblée. Aucune autorité n'est expressément compétente pour les destituer. La responsabilité des membres du Conseil exécutif ne peut être que de nature pénale<sup>537</sup>. Comme l'absence d'une responsabilité politique peut le laisser deviner, le Conseil exécutif et les agents en charge de l'administration n'exercent pas de fonction gouvernementale. La responsabilité des agents en chef de l'administration est encore moins explicitée. Le Conseil exécutif peut les

<sup>528</sup> AP, t. 63, p. 282, 8<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 avril 1793, Coupé sur le projet girondin de Constitution.

<sup>529</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>530</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>531</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 175.

<sup>532</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 71.

<sup>533</sup> *Ibid.*, art. 72.

<sup>534</sup> *Ibid.*, ch. XIV, « Des relations du Conseil exécutif avec le Corps législatif », art. 76.

<sup>535</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 262.

<sup>536</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., p. 183.

<sup>537</sup> Michel Troper, *Terminer la Révolution*, op. cit., p. 168.

révoquer<sup>538</sup>, de même qu'il doit « les dénoncer, s'il y a lieu, devant les autorités judiciaires »<sup>539</sup>. Comme les fonctions de ces agents sont purement administratives et qu'ils n'ont pas un pouvoir gouvernemental, la nature de leur responsabilité ne peut être que pénale. Cambacérès estime par ailleurs inutile et dangereuse cette obligation de dénoncer les agents : « inutile, parce que leurs délits seront prévus par le Code pénal »<sup>540</sup> ; dangereuse car « il eût fallu peut-être organiser une administration secondaire indépendante du Conseil »<sup>541</sup>. Robespierre ajoute qu'il craint que des agents intègres puissent être victimes d'une accusation malveillante du Conseil<sup>542</sup>.

**443. Les membres du Conseil exécutif responsables devant le peuple.** L'absence d'un pouvoir juridictionnel compétent pour juger les ministres démontre la puissance que peut exercer la représentation nationale sur le Conseil exécutif. Ladan Boroumand écrit dans son ouvrage sur les assemblées révolutionnaires que le jury national

« est radié de la Constitution le 16 juin 1793 parce que son existence est un défi à la prééminence de la représentation nationale dans le corps politique. De la sorte l'Assemblée demeure seule maîtresse du sort des ministres. Ainsi, contre l'avis des girondins, la Convention règle dans le sens absolutiste la tension instituée dans la Constitution de 1791 par la juxtaposition de la séparation des pouvoirs et de la toute-puissance juridictionnelle du Corps législatif<sup>543</sup>. »

Robespierre justifie la supériorité hiérarchique de l'Assemblée en énonçant qu'il « est naturel que le corps qui est chargé de faire les lois, surveille ceux qui sont commis pour les faire exécuter »<sup>544</sup>. Afin d'assurer cette surveillance, un principe de « responsabilité morale veut encore que les agents du gouvernement rendent à des époques déterminées et assez rapprochées des comptes exacts et circonstanciés de leur gestion »<sup>545</sup>. Malgré l'ambiguïté du terme « agents du gouvernement », les ministres seraient bien une *agence subordonnée* au gouvernement exercé par l'Assemblée. Leurs comptes – poursuit Robespierre – seraient publiés et soumis au jugement des citoyens par l'intermédiaire des administrations locales<sup>546</sup>. Dès lors, « les agents de l'exécution, ou ministres, pourront être déférés au jugement solennel de leurs commettans »<sup>547</sup>. Le peuple décidera de conserver ou de retirer sa confiance à leur égard. En cas

---

<sup>538</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 73.

<sup>539</sup> *Ibid.*, art. 74.

<sup>540</sup> *AP*, t. 66, p. 575-576, séance du 16 juin 1793, Cambacérès.

<sup>541</sup> *Ibid.*, p. 576.

<sup>542</sup> *OMR*, t. 9, p. 567, séance du 16 juin 1793, « Discussion de la Constitution. Sur la destitution des agents du pouvoir exécutif ».

<sup>543</sup> Ladan Boroumand, *La guerre des principes. Les assemblées révolutionnaires face aux droits de l'homme et à la souveraineté de la nation (mai 1789-juillet 1794)*, Paris, éd. EHESS, 1999, p. 336.

<sup>544</sup> *OMR*, t. 9, p. 505, séance du 10 mai 1793, « Discours de Maximilien Robespierre sur la Constitution ».

<sup>545</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 504.

<sup>546</sup> *Ibid.*

<sup>547</sup> *Ibid.*, p. 505.

de prévarication, les ministres seront frappés par une « responsabilité physique »<sup>548</sup>. D'une certaine manière, la responsabilité physique serait de nature pénale et la responsabilité morale de nature politique<sup>549</sup>. La Constitution montagnarde ambitionne aussi de subordonner le pouvoir exécutif au peuple<sup>550</sup>. L'article 27 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 24 juin 1793 sonne comme une menace dirigée vers les administrateurs : il exige que « tout individu qui usurperait la souveraineté soit mis à mort par les hommes libres »<sup>551</sup>. La Constitution du 24 juin 1793 privilégie une « hiérarchie des fonctions »<sup>552</sup>, au détriment du principe de séparation des pouvoirs. De cette manière, « les agents administratifs sont strictement subordonnés au Conseil exécutif, lequel est strictement subordonné au corps législatif. Celui-ci à son tour est strictement subordonné au suffrage universel<sup>553</sup>. » La Constitution organise un gouvernement d'assemblée, dans la mesure où la balance des pouvoirs est rompue au profit du corps législatif<sup>554</sup>.

---

<sup>548</sup> *Ibid.*, p. 504.

<sup>549</sup> Nathalie Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, *op. cit.*, p. 184.

<sup>550</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>551</sup> Constitution du 24 juin 1793, « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen », art. 27.

<sup>552</sup> André Decencière-Ferrandière, « La Constitution française de 1793 », in *Mélanges*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>553</sup> *Ibid.* Voir aussi, Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions*, *op. cit.*, p. 77.

<sup>554</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, p. 321. Néanmoins, il ne faut pas en conclure que le régime d'assemblée est incompatible avec le principe de séparation des pouvoirs. Voir *Ibid.*, p. 389.

## CHAPITRE II : L'EMPRISE DU COMITÉ DE SALUT PUBLIC SUR LES FONCTIONS MINISTÉRIELLES

**444. La création du Comité de salut public.** Par un décret du 1<sup>er</sup> janvier 1793, la Convention nationale institue un Comité de Défense générale, qui « s'occupera sans interruption avec les ministres, des mesures qu'exige la campagne prochaine & l'état présent des affaires »<sup>1</sup>. Avec la création de ce Comité, les députés s'apprêtent, dans un premier temps, à « collaborer à l'exercice du pouvoir exécutif »<sup>2</sup>. Le Comité de Défense générale est alors envisagé comme un organe intermédiaire entre le Conseil exécutif et le corps législatif<sup>3</sup>. Bientôt paralysés par la surveillance du Comité de Défense générale<sup>4</sup>, les ministres renouent avec la passivité des cabinets feuillants et dénoncent même leur placement sous tutelle<sup>5</sup>. La Convention décide néanmoins d'accentuer leur subordination. À ce titre, Cambacérès réclame la réunion des fonctions exécutive et législative au sein du prochain comité de l'Assemblée :

« Votre ministère inactif ne peut suivre l'impulsion des événements ; approchez ce pouvoir de vous, ou plutôt, faites de la Convention nationale le centre de tous les mouvements politiques ; que l'action et l'exécution soient dans la même main, et qu'on ne vienne pas dire que la tyrannie n'est que la confusion des pouvoirs. Dépositaires de la souveraineté nationale, respectez-vous assez pour ne pas craindre l'immense responsabilité dont vous serez chargés<sup>6</sup>. »

Au nom du Comité de Défense générale, Isnard présente, le 3 avril 1793, un projet de création d'un « conseil d'exécution »<sup>7</sup>. Composé de neuf membres, ce nouveau Comité de salut public serait « chargé de remplir les fonctions qui étaient attribuées au conseil exécutif, et de prendre toutes les mesures de défense générale »<sup>8</sup>. Les ministres, selon l'article 4 du projet de décret, seraient « réduits à l'administration pure et simple »<sup>9</sup>. Selon les mots de Cambon, le Comité de salut public dispose ainsi de « la partie délibérative »<sup>10</sup>, tandis que « la partie d'administration »<sup>11</sup> échoit au Conseil exécutif. En vertu du caractère mécanique de la fonction exécutive, les Conventionnels rattachent la partie délibérative à la fonction législative. Suivant

---

<sup>1</sup> Coll. Baudouin, vol. 35, p. 7, « Décret relatif à la formation d'un comité de défense générale », 1<sup>er</sup> janvier 1793.

<sup>2</sup> Jean-Louis Thacon, *L'œuvre du Deuxième Comité de Salut Public*, op. cit., p. 38.

<sup>3</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 295.

<sup>4</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 341.

<sup>5</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 52.

<sup>6</sup> AP, t. 60, p. 59, séance du 10 mars 1793, Cambacérès.

<sup>7</sup> Ibid., t. 61, p. 277, séance du 3 avril 1793, Isnard.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., p. 278.

<sup>10</sup> Ibid., Cambon.

<sup>11</sup> Ibid.

ce raisonnement, l'attribution de la partie délibérative à un comité du corps législatif ne constitue pas une entorse au principe de séparation des pouvoirs<sup>12</sup>. Cependant, l'appellation de comité d'exécution est repoussée. Il en va de même pour l'idée suivant laquelle un comité exercerait les fonctions du Conseil exécutif<sup>13</sup>. Les Conventionnels admettent simplement qu'un comité puisse non pas accaparer le pouvoir exécutif, mais « surveiller les travaux du conseil exécutif »<sup>14</sup>. Le Comité de Défense générale est remplacé par le Comité de salut public, qui se trouve « chargé de surveiller et d'accélérer l'action de l'administration confiée au conseil-exécutif provisoire »<sup>15</sup>. Comme le résume bien Alphonse Aulard, « si les ministres subsistent, les députés chargés de les surveiller sont en réalité chargés aussi de gouverner, dans toutes les circonstances où il y a à prendre une mesure de gouvernement générale, et les ministres ne sont plus, ou ne devront plus être, en fait, que les agents des décisions de ce Comité de députés »<sup>16</sup>. La création du Comité de salut public entérine « une pratique gouvernementale déjà existante de gouvernement antiministériel »<sup>17</sup>. Le 1<sup>er</sup> août 1793, Danton estime qu'il « faut donc, en attendant que la Constitution soit en activité, et pour qu'elle puisse l'être, que votre Comité de Salut public soit érigé en gouvernement provisoire ; que les ministres ne soient que les premiers agents de ce Comité de gouvernement »<sup>18</sup>. De même, Barère, considérant que le « mal est dans la concurrence des deux autorités »<sup>19</sup>, implore la Convention de décréter « qu'il n'y aura plus de Conseil exécutif, que les ministres seront les agents de l'exécution »<sup>20</sup>. La Convention peut abandonner les fonctions administratives et exécutives aux ministres, mais à la condition qu'ils demeurent sous sa surveillance<sup>21</sup> (Section I). Ainsi s'établit en 1793 cette séparation fonctionnelle entre le Conseil exécutif et le Comité de salut public. Pour autant, les frontières deviennent poreuses en raison de l'immixtion du Comité de salut public dans l'activité dévolue aux ministres. Peu de temps après sa création, certains de ses membres administrent leur section comme des ministres à la tête de leur département. Par l'intermédiaire de ses comités et commissions « la Convention place progressivement en son sein le pouvoir exécutif »<sup>22</sup>. Avec l'établissement du gouvernement révolutionnaire, une confusion des fonctions

<sup>12</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 339.

<sup>13</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 92.

<sup>14</sup> AP, t. 61, p. 342, séance du 5 avril 1793, Bréard.

<sup>15</sup> Coll. Baudouin, vol. 36, p. 33-34, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793.

<sup>16</sup> Alphonse Aulard, « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, juillet-décembre 1899, t. 37, p. 490.

<sup>17</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 70.

<sup>18</sup> AP, t. 70, p. 105, séance du 1<sup>er</sup> août 1793, Danton.

<sup>19</sup> Ibid., p. 106, Barère.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Marc Bouloiseau, *Le Comité de salut public*, op. cit., p. 8.

<sup>22</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 177.

gouvernementales, administratives et exécutives semble en partie réalisée au profit du Comité de salut public (Section II).

## **SECTION I : LA MISE SOUS TUTELLE DU CONSEIL EXÉCUTIF**

**445.** Les critiques prononcées dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle contre le développement d'une bureaucratie administrative sont le pendant de celles fustigeant le « despotisme ministériel ». Considérée comme une autorité illégitime pendant la Révolution française, l'administration ne doit plus, en théorie, exercer un quelconque pouvoir politique<sup>23</sup>. L'administration, à la tête de laquelle se trouve le Conseil exécutif provisoire entre 1792 et 1794, est soumise à un légalisme strict qui implique une surveillance assidue de ses activités. Si les sans-culottes exigent que le peuple puisse directement surveiller le pouvoir exécutif, cette tâche incombe *de jure* aux comités de gouvernement de la Convention nationale<sup>24</sup>. Le Conseil exécutif étant réduit au statut d'organe d'exécution (§ 1) est donc placé sous la domination hiérarchique du Comité de salut public (§ 2).

### **§ 1 : Le Conseil exécutif : organe d'exécution *stricto sensu***

**446.** Le système de gouvernement d'assemblée, bien ancré dans les institutions depuis le 10 août 1792, cherche à « cantonner la fonction administrative à un rôle passif de pure exécution »<sup>25</sup>. Dans ce régime, les ministres et le Conseil exécutif sont simplement institués pour assurer une prompte exécution des lois (A). Cependant, pour accomplir cette tâche, ils acquièrent malgré tout une relative autonomie progressivement remise en cause par le Comité de salut public et considérablement réduite en raison de l'organisation du gouvernement révolutionnaire (B).

#### **A) La prompte exécution des lois**

**447.** Depuis l'institution du Conseil exécutif provisoire jusqu'à l'organisation du gouvernement révolutionnaire, les ministres assurent principalement l'exécution des lois (1).

---

<sup>23</sup> Grégoire Bigot, « Bureaucratie (1789-1870) », in *Études offertes au professeur René Hostiou*, Paris, Litec LexisNexis, 2008, p. 13.

<sup>24</sup> Albert Soboul, *Les sans-culottes parisiens en l'an II, Mouvement populaire et gouvernement révolutionnaire, 2 juin 1793 – 9 thermidor an II*, Paris, Librairie Clavreuil, 1958, p. 526.

<sup>25</sup> Grégoire Bigot, « Bureaucratie (1789-1870) », in *Études offertes au professeur René Hostiou*, op. cit., p. 16.

Cependant, le gouvernement révolutionnaire exige une surveillance de toutes les activités relatives à l'exécution des lois (2).

### 1) Exécuter les lois

**448. L'attribution de la fonction exécutive.** Le décret du 15 août 1792 qui détermine les fonctions du Conseil exécutif provisoire se focalise exclusivement sur la fonction exécutive et sur les modalités de la promulgation des lois. La volonté de borner la fonction ministérielle à la simple exécution des décrets du corps législatif est déjà évidente<sup>26</sup>. À cet égard, l'article 2 dispose que le Conseil exécutif provisoire est « chargé de faire sceller les lois du sceau de l'Etat, et de les faire promulguer »<sup>27</sup>. Deux expéditions originales de chaque loi seront effectuées, « toutes deux signées par le ministre de la justice, et scellées du sceau de l'Etat »<sup>28</sup>, pour être déposées dans les archives du Sceau et dans celles de l'Assemblée nationale. La promulgation est formellement réalisée par la qualification de lois donnée aux décrets de l'Assemblée et par l'apposition de cette formule finale : « *Au nom de la nation, le Conseil exécutif provisoire mande & ordonne à tous les Corps & Tribunaux, que les présentes ils fassent consigner dans leurs registres, lire, publier & afficher dans leurs Départemens & ressorts respectifs, & exécuter comme Loi. En foi de quoi nous avons signé ces présentes, auxquelles nous avons fait apposer le sceau de l'État* »<sup>29</sup>. De même, les « expéditions exécutoires des jugements des tribunaux »<sup>30</sup> comporteront une formule également établie par ce décret, tandis que tous les actes, ordres ou brevets des agents du pouvoir exécutif seront délivrés « *au nom de la Nation* »<sup>31</sup>. Le Conseil exécutif s'attelle immédiatement à sa mission, comme le démontre une proclamation du 25 août 1792 par laquelle il appelle les citoyens à observer toutes les lois malgré la chute de la royauté, « ces loix dont les défauts, quels qu'ils soient, seront incessamment réparés par les nouveaux Représentans »<sup>32</sup>. Ce décret est suivi par un véritable déclin du pouvoir exécutif des ministres<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Louis Cartou, *Étude comparée*, op. cit., p. 19.

<sup>27</sup> Coll. Baudouin, vol. 31, n° 1429, « Décret qui détermine les fonctions du conseil exécutif », 15 août 1792, p. 186, art. 2.

<sup>28</sup> Ibid., art. 4.

<sup>29</sup> Ibid., art. 5.

<sup>30</sup> Ibid., p. 187, art. 7.

<sup>31</sup> Ibid., art. 9.

<sup>32</sup> Proclamation du Conseil exécutif provisoire de la nation française, du 25 août 1792, l'an 4<sup>e</sup> de la Liberté, & de l'Égalité le 1<sup>er</sup>, in Documents historiques 1789-1794, Paris, 1789, BnF 4-LA<sup>32</sup>-1094 (51), p. 2.

<sup>33</sup> Martine Sin Blima-Barru, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 450.

**449. L'exécution des ordres du pouvoir législatif.** La Convention s'habitue à voter des décrets *ad hoc* pour l'exécution de certaines mesures. Tout d'abord, l'Assemblée peut rappeler l'obligation d'exécuter les décrets précédents dans le cas où ils ne l'auraient pas encore été<sup>34</sup>. Par exemple, un décret du 14 mai 1793 « ordonne itérativement au Conseil exécutif de procéder à l'exécution des décrets relatifs à l'impression des listes des officiers civils et militaires et agents du Conseil exécutif »<sup>35</sup>. Une rupture survient après l'arrestation des Girondins. Craignant l'opposition de certains directoires ou de certaines municipalités, la Convention décide, à partir du 2 juillet 1793, de centraliser à Paris l'impression et l'expédition des lois<sup>36</sup>. Des décrets prévoient notamment des modalités spécifiques, comme celui du 17 juillet 1793 disposant que « le Conseil exécutif fera passer par des courriers extraordinaires, si besoin est, l'acte constitutionnel aux communes dépendantes de département ou de district qui, par leurs principes contre-révolutionnaires ne l'ont pas fait parvenir aux communes de leur arrondissement »<sup>37</sup>. D'autres encore ne constituent qu'un moyen de pression pour une prompte exécution : par exemple, le décret ordonnant l'arrestation des sujets du roi d'Angleterre doit être expédié, dans la journée, par courriers extraordinaires<sup>38</sup>. En résumé, si le Conseil exécutif est « présumé exercer le pouvoir exécutif »<sup>39</sup>, il ne fait qu'obéir aux ordres du pouvoir législatif. De la même manière, les ministres sont chargés d'exécuter « les arrêtés généraux du comité de gouvernement, comme aujourd'hui ils exécutent les arrêtés du conseil »<sup>40</sup>. Afin d'entretenir une bonne communication avec les autorités constituées, le Comité de salut public se dote de deux bureaux de correspondance. Le chef du premier bureau de correspondance est spécialement chargé de « tout ce qui concerne les représentants du peuple, les généraux, les ministres et la trésorerie nationale »<sup>41</sup>. Le fonctionnement est identique pour les affaires qui concernent le Comité de sûreté générale. Le ministre de la Justice est contraint d'exécuter les mandats d'arrêts délivrés par le Comité de sûreté générale et de lui en rendre compte. Il sert, en ce domaine, d'intermédiaire entre le Comité de sûreté générale et les autorités locales<sup>42</sup>.

<sup>34</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 221-222.

<sup>35</sup> AN, AF/II/1, Plaquette 3, pièce 82. Voir aussi *Coll. Baudouin*, vol. 37, p. 135-136, « Décret qui ordonne au conseil exécutif de procéder à l'exécution du décret du 8 du présent mois et autres antérieurs, concernant les listes des officiers civils et militaires », 14 mai 1793.

<sup>36</sup> Martine Sin Blima-Barrau, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 469.

<sup>37</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 39, p. 116, « Décret relatif à l'envoi de l'acte constitutionnel », 17 juillet 1793.

<sup>38</sup> AN, AF/II/1, Plaquette 5, pièce 152, « Décret du 18<sup>e</sup> jour du 1<sup>er</sup> mois de l'an second », art. 3.

<sup>39</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 39.

<sup>40</sup> *AP*, t. 70, p. 106, séance du 1<sup>er</sup> août 1793, Delacroix.

<sup>41</sup> *RACSP*, t. 4, p. 125, séance du 12 mai 1793.

<sup>42</sup> Émilie Cadio, *Le Comité de Sûreté générale, Historiographie, personnel et fonctionnement (1792-1794)*, Mémoire de Master 2 Histoire sous la direction de Pierre Serna, IHRF, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009, p. 155.



**450. L'exécution des « lois révolutionnaires »**<sup>43</sup>. Saint-Just exprime bien le sentiment des Jacobins quand il déclare que « les lois sont révolutionnaires, ceux qui les exécutent ne le sont pas »<sup>44</sup>. Les malheurs de la République proviendraient selon lui de « la faiblesse avec laquelle on exécute [les] décrets »<sup>45</sup>. Il lui semble « impossible que les lois révolutionnaires soient exécutées, si le gouvernement lui-même n'est constitué révolutionnairement »<sup>46</sup>. Dès lors, le 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793), la Convention décide que le gouvernement sera révolutionnaire jusqu'au retour de la paix<sup>47</sup>. Cependant, Billaud-Varenne se plaint encore le 18 novembre qu'il n'y ait que des décrets néfastes qui soient exécutés avec promptitude<sup>48</sup>, lorsque que les lois secourant les indigents ou celles qui gratifient les défenseurs de la patrie tardent à être mises en œuvre. Billaud-Varenne ajoute :

« Sous le royalisme, le mépris des lois est un premier apanage de l'homme investi de l'autorité. Sous le règne de la liberté, leur observation rigoureuse est le premier devoir du fonctionnaire public. Il y a même cette différence : dans une monarchie, la nation est tyrannisée en proportion de la vigueur conservée à l'exécution des ordonnances du prince ; et dans une démocratie, les injustices et les vexations se mesurent sur les infractions faites aux lois<sup>49</sup>. »

**451. Une commission de l'envoi des lois.** Le problème de l'inexécution des lois trouvant son origine dans les défaillances du Conseil exécutif<sup>50</sup>, Billaud-Varenne demande que la mission d'expédier les lois lui soit retirée<sup>51</sup>. Le décret d'organisation du gouvernement révolutionnaire voté le 14 frimaire an II (4 décembre 1793), lequel ressemble presque à une « constitution provisoire »<sup>52</sup>, met en œuvre les propositions de Billaud-Varenne. Sont ainsi créés un « *Bulletin des lois de la République* »<sup>53</sup>, une imprimerie dédiée à ce bulletin et une commission chargée de l'envoi des lois qui doivent améliorer la rapidité et l'exactitude nécessaire à la publication des lois en période de crise<sup>54</sup>. De cette manière, l'expédition des lois est directement réalisée par un organe du corps législatif<sup>55</sup>, alors que l'administration est simplement l'exécutante des

<sup>43</sup> Sur cette notion, voir Samuel Marlot, *Les lois révolutionnaires 11 août 1792-22 prairial an II, La codification du salut public*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, soutenue le 12 novembre 2009.

<sup>44</sup> *AP*, t. 76, p. 313, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 315.

<sup>47</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 42, p. 173, « Décret portant que le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu'à la paix », 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793), art. 1<sup>er</sup>.

<sup>48</sup> *AP*, t. 79, p. 451, séance du 18 novembre 1793, Billaud-Varenne.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 452.

<sup>50</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 178.

<sup>51</sup> *AP*, t. 79, p. 453.

<sup>52</sup> Christine Le Bozec, « An III : créer, inventer, réinventer le pouvoir exécutif », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2003, « Une révolution du pouvoir exécutif ? », p. 71.

<sup>53</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 141, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire & révolutionnaire », 14 frimaire an II (4 décembre 1793), sect. I<sup>re</sup>, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>54</sup> Yann-Arzel Durelle-Marc, « Publier : donner à la loi sa vigueur (1789-An II), *Clio@Thémis*, op. cit., § 45.

<sup>55</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 179.

lois<sup>56</sup>. Cette commission, composée de quatre membres « personnellement responsables de la négligence & des retards dans l'expédition, est placée sous la surveillance immédiate du comité de salut public »<sup>57</sup>. Les commissaires sont « nommés par la Convention nationale, sur une liste présentée par le comité de salut public »<sup>58</sup>. Le Comité des décrets et procès-verbaux de la Convention est chargé de porter les décrets à la connaissance de la Commission de l'envoi le jour même de leur adoption<sup>59</sup>. Les lois les plus urgentes sont expédiées dès le lendemain de leur rédaction, tandis qu'un délai de trois jours court pour toutes les autres lois à partir du moment de leur adoption<sup>60</sup>. Enfin, le décret du 14 frimaire confie la tâche de faire appliquer les lois révolutionnaires aux comités de surveillances et aux municipalités<sup>61</sup>.

## **2) Surveiller l'exécution des lois**

**452.** Alors que le Conseil exécutif est encore chargé de la fonction exécutive, le Comité de salut public se charge de surveiller son activité en cette matière. Dans un premier temps, l'objectif poursuivi par les Conventionnels ne tend donc pas à retirer au Conseil exécutif sa capacité d'agir<sup>62</sup> (a). En revanche, dépossédé de la fonction exécutive par le décret du 14 frimaire an II, il n'exerce ensuite qu'une fonction de surveillance de l'exécution des lois par les autorités administratives et les tribunaux (b).

### **a) La surveillance exercée sur les ministres**

**453. La surveillance du Comité des décrets et procès-verbaux.** Comme sous les deux premières assemblées révolutionnaires, le Comité des décrets et procès-verbaux de la Convention nationale joue un rôle dans la surveillance de l'exécution des lois. Pour réaliser ce contrôle, il se base principalement sur les accusés de réception des lois par les corps administratifs et tribunaux<sup>63</sup>. En application d'un décret du 5 novembre 1792, ces derniers ont l'obligation d'envoyer « chaque semaine, au comité des décrets, l'état certifié des lois qui leur auront été adressées par le conseil exécutif »<sup>64</sup>. Les corps administratifs et tribunaux devront

---

<sup>56</sup> Grégoire Bigot, « La fonction administrative : d'une fonction subordonnée à une fonction souveraine (1789-1814) », in Jacques Fialaire et Éric Mondielli (dir.), *L'homme, ses territoires, ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard*, Paris, LGDJ, 2006, p. 303.

<sup>57</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 141, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. I<sup>re</sup>, art. 2.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 142, sect. I<sup>re</sup>, art. 9.

<sup>59</sup> *Ibid.* sect. I<sup>re</sup>, art. 5.

<sup>60</sup> *Ibid.*, sect. I<sup>re</sup>, art. 6.

<sup>61</sup> Voir notamment Samuel Marlot, *Les lois révolutionnaires*, op. cit., p. 43.

<sup>62</sup> Samuel Marlot, *Le gouvernement en 1793*, op. cit., p. 38.

<sup>63</sup> Martine Sin Blima-Barrau, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 453.

<sup>64</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 144, « Décret concernant l'envoi des décrets et leur réception », 5 novembre 1792.

aussi faire figurer la date des lettres envoyées aux ministres pour accuser réception des lois<sup>65</sup>. Grâce au retour de ces autorités locales, la Convention vérifie que le Conseil exécutif a rempli sa mission d'expédition des lois<sup>66</sup>. La Convention nationale accroît encore sa surveillance lorsqu'elle décide, le 23 mars 1793, que les décrets adoptés après un renvoi à un comité comporteront une disposition nommant « deux commissaires parmi les membres de l'assemblée, & à tour de rôle, spécialement chargés de surveiller l'exécution, soit au comité auquel le renvoi en a été fait, soit près du pouvoir exécutif, & de se tenir en état de rendre compte [...] de ladite exécution, ou des obstacles »<sup>67</sup>. Le 3 avril, la Convention réaffirme le rôle du Comité des décrets et procès-verbaux dans la surveillance de l'exécution des lois. Elle décide, en outre, que le ministre de l'Intérieur a l'obligation d'envoyer au Comité des décrets et procès-verbaux « la notice des décrets envoyés dans les départements, et que tous les jours cette notice sera imprimée à la suite du feuillet et du bulletin de la Convention »<sup>68</sup>. Avec la création, trois jours plus tard, du Comité de salut public, il apparaît que la surveillance de l'exécution des lois est dorénavant partagée entre les deux comités.

**454. L'approbation ou la suspension des actes du Conseil exécutif par le Comité de salut public.** Tous les actes émis par le Conseil exécutif font l'objet d'un contrôle de la part de l'Assemblée, à l'instar des actes des corps administratifs, également transmis par les ministres au corps législatif<sup>69</sup>. Selon les dispositions contenues dans le décret du 6 avril 1793, le Comité de salut public a la faculté de suspendre les arrêtés du Conseil exécutif qu'il estime « contraires à l'intérêt national, à la charge d'en informer sans délai la Convention »<sup>70</sup>. Il s'agit d'une faculté d'édicter des mesures négatives, lesquelles sont « la manifestation du principe originel de la mission de surveillance incombant au Comité : celui-ci ne doit, au départ, sanctionner les mesures des autorités subordonnées que s'il les estime contraire à l'intérêt public et aux lois »<sup>71</sup>. Les annulations d'arrêtés ministériels demeurent très rares<sup>72</sup>. Néanmoins, la surveillance s'exerce également de manière positive par le pouvoir d'approbation dont bénéficie le Comité de salut public<sup>73</sup>.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 145, 2°.

<sup>66</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 174.

<sup>67</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 471, « Décret pour la nomination de deux membres de la Convention, à l'effet de surveiller l'exécution des décrets », 23 mars 1793.

<sup>68</sup> *Ibid.*, vol. 36, p. 19, « Décret relatif à l'envoi des Lois », 3 avril 1793.

<sup>69</sup> Roland Debbsch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>70</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 33, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », art. 2.

<sup>71</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 376.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 379.

**455. Les failles du Comité de salut public en matière de surveillance.** Le Comité de salut public organise en juillet 1793 un bureau de surveillance de l'exécution des lois<sup>74</sup>. Cette création s'inscrit dans la volonté de la Convention d'instituer une contre-bureaucratie destinée à annihiler l'influence de la bureaucratie ministérielle<sup>75</sup>. Le bureau de surveillance ne gouverne et n'administre pas<sup>76</sup>. Il intervient simplement pour superviser l'exécution des lois. Toutefois, le Comité de salut public s'aperçoit, le 17 août 1793, que les ordres du ministre de la Guerre n'ont pas été respectés et estime que la cause de cette inexécution réside « dans la mauvaise composition des bureaux »<sup>77</sup>. De la même manière, en pluviôse an II (janvier-février 1794), le ministre de la Justice « se plaint des longs intervalles qui existent souvent entre la date des décrets et celle de leur réception ou envoi dans ses Bureaux »<sup>78</sup>. Le bureau de surveillance se révèle donc peu efficace. Opposé à l'augmentation systématique du nombre de bureaux, Saint-Just privilégie « une diminution des agents et une surveillance sévère sur tous les fonctionnaires publics »<sup>79</sup>. En effet, l'administration est perçue par les Jacobins comme intrinsèquement corruptrice<sup>80</sup>. Pour remédier à ces manquements, le *Journal de la Montagne* propose, dans un article du 26 août 1793, d'organiser le ministère selon les principes de la Constitution du 24 juin<sup>81</sup>. Responsable devant le Comité de salut public, le Conseil exécutif de la Constitution, composé de ses vingt-quatre membres, permettrait une plus prompte exécution des lois<sup>82</sup>. Les Hébertistes du ministère de la Guerre, à l'instar de Vincent, commencent également à refuser la tutelle du Comité de salut public et à préférer l'instauration du Conseil exécutif prévu par la Constitution<sup>83</sup>. Appuyés par les Cordeliers et les Enragés, ils exigent la mise en place d'un pouvoir exécutif responsable<sup>84</sup>. Or, la Convention refuse de réorganiser le ministère en cette période exceptionnelle. L'établissement du Conseil exécutif de la Constitution reviendrait,

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>75</sup> Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>76</sup> Augustin Cochin et Charles Charpentier, *Les actes du gouvernement révolutionnaire*, *op. cit.*, t. 1, « Avant-propos », p. XXX. NB : La surveillance exercée par le bureau de surveillance du Comité de salut public sur les ministres ne disparaît pas avec eux, mais s'élargit à l'ensemble du territoire nationale sur tous les domaines. En revanche, il cesse toute correspondance seulement deux jours après l'évènement du 9 thermidor, puis disparaît en vertu d'un décret du 17 fructidor. Voir *Ibid.*, p. XXIV à XXXI.

<sup>77</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 311.

<sup>78</sup> AN, D/XLII/2, dossier 11, Comptes décadaires du ministre de la Justice (nivôse-2<sup>e</sup> décade de pluviôse an II), « Compte rendu de la 2<sup>e</sup> décade de pluviôse », p. 6.

<sup>79</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 312.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 317.

<sup>81</sup> Jean-Charles Laveaux, *Le Journal de la Montagne*, Paris, Imprimerie patriotique et républicaine, n° 84, 26 août 1793, « Sur le pouvoir exécutif », p. 573.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 573-574.

<sup>83</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte*, *op. cit.*, t. 2, p. 173. Voir l'intervention de Jacques-René Hébert devant les Jacobins : *Société des Jacobins*, t. 5, p. 368, séance du 21 août 1793.

<sup>84</sup> Antoine Agostini, *La pensée politique de Jacques-René Hébert (1790-1794)*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Histoire des Idées Politiques », 1999, p. 162.

d'après Robespierre, à « faire triompher les intrigans »<sup>85</sup>. En guise de compromis<sup>86</sup>, Billaud-Varenne propose – le 29 août – de créer une nouvelle « commission chargée de surveiller le pouvoir exécutif dans l'exécution des lois »<sup>87</sup>. Les négligences des ministres entraîneraient alors une condamnation à mort<sup>88</sup>. Toutefois, Robespierre s'oppose à la création de cette commission qui pourrait très vite se changer en « Comité de dénonciation »<sup>89</sup>. De plus, la commission de surveillance risquerait, dit-il, d'entraver l'action du Comité de salut public, lequel « suffit pour surveiller les ministres et leur faire exécuter les lois »<sup>90</sup>. Danton appuie l'opinion de Robespierre en expliquant que la commission de surveillance s'immiscerait nécessairement dans les affaires du Comité de salut public, « qui marche de concert avec les ministres »<sup>91</sup>. La Convention décrète aussitôt le renvoi de cette proposition au Comité de salut public<sup>92</sup>. En revanche, la surveillance est accentuée en raison de l'organisation du gouvernement révolutionnaire. Le décret dispose que le Conseil exécutif, les ministres et l'ensemble des corps constitués « sont placés sous la surveillance du comité de salut public, qui en rendra compte tous les huit jours à la Convention »<sup>93</sup>. Le Comité de salut public devient l'unique institution chargée d'effectuer cette surveillance, dépossédant ainsi le Comité des décrets et procès-verbaux d'une de ses attributions principales<sup>94</sup>. La surveillance exercée par le Comité de salut public sur les ministres garantit, selon Robespierre, l'efficacité de l'institution ministérielle. Dans ces conditions, les ministres se révèlent être utiles à la Convention nationale<sup>95</sup>. Le Conseil exécutif devient « un pur instrument d'exécution entre les mains du Comité »<sup>96</sup>.

**456. La sanction des négligences.** D'après l'article 6 du décret du 10 octobre 1793 établissant le gouvernement révolutionnaire, « l'inertie du gouvernement étant la cause de revers, les délais pour l'exécution des lois et des mesures de salut public seront fixés. La violation des délais sera punie comme un attentat à la liberté<sup>97</sup>. » L'article 1<sup>er</sup>, section V, du décret du 14 frimaire dispose plus précisément que « les membres du conseil exécutif,

<sup>85</sup> OMR, t. 10, p. 127, Société des Amis de la Liberté et de l'Égalité, séance du 25 septembre 1793, « Contre l'organisation constitutionnelle du pouvoir exécutif ».

<sup>86</sup> Ibid., t. 10, p. 84, séance du 29 août 1793, « Contre la création d'une commission de surveillance du Conseil exécutif ».

<sup>87</sup> AP, t. 73, p. 171, séance du 29 août 1793, Billaud-Varenne.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> OMR, t. 10, p. 85, « Contre la création d'une commission de surveillance du Conseil exécutif ».

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> AP, t. 73, p. 172, séance du 29 août 1793, Danton.

<sup>92</sup> RACSP, t. 6, p. 168, séance du 29 août 1793.

<sup>93</sup> Coll. Baudouin, vol. 42, p. 173, Décret proclamant le gouvernement révolutionnaire, art. 2.

<sup>94</sup> Martine Sin Blima-Barru, *Le comité des décrets*, op. cit., p. 472.

<sup>95</sup> OMR, t. 10, p. 226, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), « Pour le maintien des ministres ».

<sup>96</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 389.

<sup>97</sup> Coll. Baudouin, vol. 42, p. 174, Décret proclamant le gouvernement révolutionnaire, art. 6.

coupables de négligence dans la surveillance & dans l'exécution des lois pour la partie qui leur est attribuée tant individuellement que collectivement, seront punis de la privation du droit de citoyen pendant six ans, & de la confiscation de la moitié des biens du condamné »<sup>98</sup>. En réalité, la révocation *ad nutum* est la première sanction immédiatement encourue. Cette faculté de révoquer puis de poursuivre les agents exécutifs accroît d'autant plus la confusion des pouvoirs au profit de la Convention nationale<sup>99</sup>.

#### **b) La surveillance exercée par le Conseil exécutif**

**457. Une « surveillance active »**<sup>100</sup>. Dépossédé de la mission de promulguer les lois par le décret du 14 frimaire an II, le Conseil exécutif conserve un rôle dans leur exécution. Il partage avec les districts la fonction de surveiller leur bonne exécution. En effet, l'article 3, section II du décret distingue deux actions : la surveillance et l'application<sup>101</sup>. L'article 4 dispose que « la surveillance active, relativement aux lois & mesures militaires, aux lois administratives, civiles & criminelles, est déléguée au conseil exécutif, qui en rendra compte par écrit, tous les dix jours, au comité de salut public, pour lui dénoncer les retards & les négligences »<sup>102</sup>, ainsi que les violations de ces lois et ceux qui s'en rendent coupables. Indirectement, la charge de surveiller l'exécution de ces lois revient aussi à chaque ministre individuellement<sup>103</sup>. En revanche, d'après l'article 6,

« la surveillance & l'exécution des lois révolutionnaires & des mesures de gouvernement, de sûreté générale & de salut public dans les départemens est attribuée exclusivement aux districts, à la charge d'en rendre compte exactement, tous les dix jours, au comité de salut public, pour les mesures de gouvernement & de salut public, & au comité de surveillance de la Convention, pour ce qui concerne la police générale & intérieure, ainsi que les individus »<sup>104</sup>.

Le gouvernement révolutionnaire entretient toujours cette méfiance à l'égard des ministres, auxquels on ne semble pouvoir confier la surveillance de l'exécution des lois révolutionnaires. Surtout, l'application des lois, quelles qu'elles soient, ne revient jamais aux ministres<sup>105</sup>. Le

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, vol. 44, p. 148-149, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. V, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>99</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, *op. cit.*, p. 186.

<sup>100</sup> Sur cette notion révolutionnaire de surveillance active, voir Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 370 à 372.

<sup>101</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 143, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 3.

<sup>102</sup> *Ibid.*, art. IV.

<sup>103</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 184.

<sup>104</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 143, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 6.

<sup>105</sup> *Ibid.*, sect. II, art. 7 et 8.

décret du 14 frimaire constitue ainsi une nouvelle étape « dans l'amoindrissement du rôle des ministres »<sup>106</sup>.

**458. Les moyens d'exercer la surveillance.** Les moyens dont disposent les ministres pour exercer cette surveillance sont d'une faible efficacité. Ils peuvent seulement faire pression sur les autorités constituées. Gohier écrit à cet égard en nivôse an II (décembre 1793-janvier 1794) :

« Surveiller l'exécution des Loix, imprimer à tous les tribunaux un mouvement révolutionnaire, provoquer sans cesse la sévérité des tribunaux criminels sur tous les coupables, établir les nuances entre les principes ordinaires et ceux révolutionnaires ; enfin être le centre de réunion de toutes les opérations de la Justice pour être ensuite portées à la Convention, centre unique de l'Impulsion du gouvernement. Tels sont les devoirs du Ministre et qu'il annonce s'être efforcé de remplir<sup>107</sup>. »

Le même ministre se targue d'avoir « sévèrement rappelé à leurs devoirs les greffiers et les procureurs nationaux [...] coupables de négligences dans leurs fonctions »<sup>108</sup>. Toutefois, les représentants en mission continuent de s'inquiéter de l'inexécution des lois<sup>109</sup>. Si l'usage de ces proclamations ou instructions n'est guère satisfaisant, les membres du Conseil exécutif disposent toutefois du pouvoir d'annuler les décisions illicites des autorités chargées de l'exécution des lois.

**459. Contrôler la légalité des arrêtés.** Sans définition précise à l'époque révolutionnaire, l'arrêté est un acte juridique adopté par toute sorte d'autorité autre que le corps législatif<sup>110</sup>, qu'il s'agisse de ses comités, du Conseil exécutif ou des autorités locales. Les arrêtés de ces dernières devant toujours être conformes aux lois, le Conseil exécutif se charge d'en vérifier la légalité. Il dispose alors du pouvoir d'approuver ou de casser ces arrêtés. Il est fait mention sur le registre du Conseil exécutif des arrêtés qu'il approuve<sup>111</sup>, y compris pour ce qui concerne les nominations<sup>112</sup>. Quelques annulations d'arrêtés surviennent également. Par exemple, le 2 avril 1794, le Conseil exécutif casse un arrêté pris par le département des Ardennes en raison de l'interprétation qu'il effectuait de la loi sur le Maximum<sup>113</sup>. En l'espèce, la dénaturation de la

---

<sup>106</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit., p. 47.

<sup>107</sup> AN, D/XLII/2, dossier 11, Comptes décadaires du ministre de la Justice (nivôse-2<sup>e</sup> décade de pluviôse an II), « Précis analytique du compte rendu par le Ministre de la Justice, 1<sup>re</sup> décade de nivôse », p. 1.

<sup>108</sup> *Ibid.*, « Compte rendu par le Ministre de la Justice, 2<sup>e</sup> décade de nivôse », p. 4.

<sup>109</sup> Alphonse Aulard, « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, op. cit., t. 37, p. 517.

<sup>110</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 248.

<sup>111</sup> Voir par exemple, *RACSP*, t. 4, p. 321, séance du 25 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 7, p. 442, séance du 16 octobre 1793 ; *Ibid.*, t. 10, p. 65, séance du 15 nivôse an II (4 janvier 1794) ; *Ibid.*, t. 12, p. 151, séance du 4 germinal an II (24 mars 1794).

<sup>112</sup> Voir par exemple, *Ibid.*, t. 7, p. 247, séance du 6 octobre 1793 ; *Ibid.*, t. 10, p. 573, séance du 12 pluviôse an II (31 janvier 1794).

<sup>113</sup> *AP*, t. 88, p. 55, séance du 13 germinal an II (2 avril 1794), Lettre de Bouchotte.

loi provient des indemnités accordées aux voituriers et jugées trop fortes par le Conseil exécutif. Le ministre de l'Intérieur expose dans un rapport adressé au Comité de salut public que « le Conseil exécutif provisoire ne peut prendre de décision sur les arrêtés de Départemens, favorables aux prévenus d'émigration, qu'un mois après la certitude acquise que les listes de ces prévenus, arrêtées par lui, ont été conformes à la loi, réimprimées, publiées et affichées »<sup>114</sup>. Ce pouvoir de casser les arrêtés des administrations n'est que l'aspect négatif d'un pouvoir réglementaire latent du Conseil exécutif, grâce auquel il acquiert, en dépit de sa subordination au Comité de salut public, une certaine autonomie dans la fonction exécutive. Cependant, l'instauration du gouvernement révolutionnaire coïncide avec le déclin de cette autonomie.

## **B) Le déclin de l'autonomie du Conseil exécutif**

**460.** Certains décrets outrepassent la prohibition du pouvoir réglementaire et accordent au Conseil exécutif « un véritable pouvoir de prendre des mesures générales »<sup>115</sup>. Tous ces actes émanés du ministère sont destinés à assurer l'exécution des lois auxquelles ils demeurent subordonnés<sup>116</sup>. Mais cette possibilité disparaît définitivement avec l'instauration officielle du gouvernement révolutionnaire (1). De même, le Conseil exécutif provisoire perd progressivement son autonomie relative à l'exécution des dépenses (2).

### **1) Le pouvoir réglementaire du Conseil exécutif**

**461. L'usage des proclamations.** Afin de rappeler les autorités locales à leur devoir de faire exécuter la loi, le Conseil exécutif jouit, comme le roi auparavant, du pouvoir de faire des proclamations. L'intérêt de ces actes est de faire une large publicité des mesures adoptées<sup>117</sup>. Toutefois, la pratique reste officieuse. Aucun texte ne mentionne la faculté de faire des proclamations, pas plus que celle d'édicter tout autre type d'acte, car « le pouvoir exécutif ne doit prendre que des actes matériels d'application des lois »<sup>118</sup>. Les ministres ne peuvent toujours pas se livrer à une quelconque interprétation des textes législatifs<sup>119</sup>. Les exemples de

---

<sup>114</sup> AN, D/XLII/2, dossier 4, Administration du Ministère de l'Intérieur, « Compte rendu au Comité de Salut public de l'organisation du Bureau des Emigrés et du travail de ce Bureau depuis son organisation dans l'administration du ministre de l'intérieur », p. 4.

<sup>115</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 197.

<sup>116</sup> Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo*, op. cit., p. 49.

<sup>117</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, op. cit., « Proclamation », p. 813.

<sup>118</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 236.

<sup>119</sup> Voir notamment Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 158. Selon Michel Verpeaux, cette « volonté d'empêcher le pouvoir exécutif de modifier même partiellement les lois est commune à tous les projets constitutionnels présentés entre 1792 et 1793 ».



recours aux proclamations ne manquent pourtant pas. Informé « de la lenteur du recouvrement des Contributions directes dans les divers Départemens de la République »<sup>120</sup>, le ministre des Contributions publiques Deschamps-Destournelles adresse le 18 juillet 1793 une proclamation aux directoires des départements. Par le biais de cette dernière, il ordonne aux administrations de « prendre les mesures les plus efficaces, pour assurer [...] le plus prompt recouvrement des Contributions »<sup>121</sup>. Le ministre autorise, à cette fin, l'emploi des gardes nationales pour concourir au recouvrement<sup>122</sup> et l'affichage public d'une liste des contribuables n'ayant pas acquitté l'impôt<sup>123</sup>. Le peuple est également interpellé par certaines proclamations ministérielles. Par exemple, Gohier invite les Français à la défiance envers les anarchistes « qui empêcheroient ou retarderoient l'établissement de la constitution »<sup>124</sup>. Le même ministre appelle également le peuple à dénoncer les atteintes à l'ordre public auprès des juges<sup>125</sup>. Aussi, une proclamation du 31 octobre 1792 qui invite les citoyens à respecter les « lois sages »<sup>126</sup> relatives aux subsistances offre-t-elle au Conseil exécutif l'opportunité de vanter l'œuvre de la Convention nationale. En application d'un décret du 3 octobre 1792, tous les actes du Conseil exécutif doivent être transmis à la Convention pour être conservés dans ses archives et afin que le Comité des décrets imprime « les actes qui intéresseront l'ordre général de la république »<sup>127</sup>. En revanche, le décret du 14 frimaire interdit à toute autorité « de faire des proclamations, ou de prendre des arrêtés extensifs, limitatifs ou contraires au sens littéral de la loi »<sup>128</sup>. La Convention possède le pouvoir d'approuver ou de casser et annuler les proclamations du Conseil exécutif. Cela suffit à démontrer que ces proclamations comportent quelquefois des dispositions normatives<sup>129</sup>.

**462. La réception des circulaires et instructions.** Comme auparavant, les ministres continuent d'envoyer des circulaires aux administrations départementales ou municipales et aux tribunaux. Le Comité de salut public, loin de s'opposer à cet usage, ordonne quelquefois aux

<sup>120</sup> Louis-Grégoire Deschamps-Destournelles, *Proclamation au nom du peuple français, l'an second de la république française*, le 18 juillet 1793, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-2190, p. 1.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 2, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>122</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>123</sup> *Ibid.* art. 4.

<sup>124</sup> Louis-Jérôme Gohier, *Le ministre de la Justice au peuple français*, 1793, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-732, p. 7.

<sup>125</sup> Louis-Jérôme Gohier, *Le ministre de la Justice aux Juges & Accusateurs publics des Tribunaux criminels, Juges & Commissaires nationaux des Tribunaux de District, & Juges des Tribunaux de Commerce*, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-738, p. 1.

<sup>126</sup> *Proclamation du Conseil exécutif provisoire de la nation française, Relative aux Subsistances, du 31 octobre 1792, l'an 1<sup>er</sup> de la République française*, in *Documents historiques 1789-1794*, Paris, 1789, BnF 4-LA<sup>32</sup>-1094 (56), p. 3.

<sup>127</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 45 « Décret sur l'impression et distribution journalière des décrets », 3 octobre 1792.

<sup>128</sup> *Ibid.*, vol. 44, p. 144, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 11.

<sup>129</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 243-244.

ministres de rédiger des circulaires. Le 28 mai 1793, le ministre des Contributions publiques est prié de les multiplier pour accélérer le recouvrement des impôts<sup>130</sup>. La Convention s'indigne pourtant de constater que « les instructions des ministres “*sont reçues, exécutées avec plus de respect que les décrets mêmes*”, que les mêmes ministres “*se permettent souvent d'étendre ou de restreindre les dispositions des lois*” »<sup>131</sup>. Selon cette considération, les circulaires constituent une manifestation du pouvoir de l'administration dans la mesure où les bureaux obéissent davantage à elles qu'aux décrets de la Convention nationale<sup>132</sup>. Cette obéissance aux circulaires ministérielles peut paraître étonnante. En l'absence de textes législatifs ou constitutionnels prévoyant l'existence des circulaires et instructions<sup>133</sup>, rien ne laisse présumer de leur caractère coercitif. Le 16 octobre 1793, la Convention demande alors au Comité de salut public de décider « s'il convient de laisser au conseil exécutif la faculté d'adresser des instructions aux corps administratifs »<sup>134</sup>. Le Comité répond à cette question dans le décret du 14 frimaire en prohibant tout type d'actes extensifs, limitatifs ou contraires à la loi<sup>135</sup>.

**463. Les finalités des circulaires et instructions.** Les ministres se mettent volontiers à la disposition des différents administrateurs afin de faciliter l'exécution des lois, d'en rappeler la lettre et d'en expliquer l'esprit<sup>136</sup>. Ils peuvent demander la coopération des départements pour l'exécution des lois de première importance, telle que le décret « qui met à la réquisition du ministre de la guerre, tous les officiers de santé, médecins et apothicaires, depuis l'âge de 18 ans jusqu'à 40 »<sup>137</sup>, à l'image de nombreuses autres décisions dans le domaine militaire. Pareillement, le 4 ventôse an II (22 février 1794), le ministre de l'Intérieur sollicite les officiers municipaux pour exécuter le décret relatif aux secours dûs aux familles des défenseurs de la patrie<sup>138</sup>. Les circulaires et les instructions peuvent tout aussi bien concerner la prompte

<sup>130</sup> RACSP, t. 4, p. 351, séance du 28 mai 1793.

<sup>131</sup> Vida Azimi, « Les circulaires du ministère de la justice sous la Révolution », in Jacques Lorgnier, Renée Martinage et Jean-Pierre Royer (dir.), *Justice et République(s)*, op. cit., p. 53.

<sup>132</sup> Olivier Beaud, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 143, novembre 2012, p. 51.

<sup>133</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 236.

<sup>134</sup> Coll. Baudouin, vol. 42, p. 236, « Décret portant que le comité de salut public présentera ses vues sur la question s'il convient de laisser au conseil exécutif la faculté d'adresser des instructions aux corps administratifs », 25 vendémiaire an II (16 octobre 1793).

<sup>135</sup> *Ibid.*, vol. 44, p. 144, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 11.

<sup>136</sup> Jean-Marie Roland, *Le Ministre de l'Intérieur aux corps administratifs*, le 12 décembre 1792, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-248 (A), p. 1.

<sup>137</sup> Augustin Cochin et Charles Charpentier, *Les actes du gouvernement révolutionnaire*, op. cit., t. 1, p. 19, 31 août 1793, n° 18.

<sup>138</sup> Jules-François Paré, *Circulaire aux municipalités..., Paris, le 4 ventôse, l'an II..., Le ministre de l'Intérieur aux citoyens officiers municipaux*, s. l. n. d.

exécution des arrêtés du Comité de salut public<sup>139</sup>, puisqu'ils ont force de loi<sup>140</sup>. D'autres circulaires ou instructions peuvent présenter une démarche à suivre pour l'application de certaines lois. Les instructions adoptées relativement à la loi sur la levée en masse constituent un excellent exemple compte tenu de la minutie des détails d'exécution<sup>141</sup>. Pour accélérer la distribution des subsistances, le ministre de l'Intérieur peut, par exemple, adresser aux départements un modèle pour le recensement des grains<sup>142</sup>. En matière d'émigration, le ministre de l'Intérieur Paré rédige plusieurs circulaires à l'attention des directoires de département. Par une première circulaire du 4 brumaire an II (25 octobre 1793)<sup>143</sup>, il leur trace ainsi la marche à suivre conformément à la loi sur les émigrés du 28 mars 1793<sup>144</sup>. Confronté à l'inaction des directoires, il expédie une seconde circulaire afin de faire pression sur eux en annonçant notamment que « sous trois semaines, il en feroit le rapport à la Convention »<sup>145</sup>. Autres exemples types, le ministre des Affaires étrangères Lebrun-Tondu adresse aux commissaires des guerres des ordres détaillés dans une *Instruction concernant les revues, les contrôles & les décomptes des troupes*<sup>146</sup> en date du 27 mars 1793, tandis que le ministre de l'Intérieur Paré explique, dans une lettre du 27 septembre 1793, la marche que doivent suivre les administrateurs des départements pour l'acquittement des dettes de la nation auprès des citoyens qui en sont les créanciers<sup>147</sup>. De même, un acte du Conseil exécutif datant du 13 mars 1794 comporte des instructions relatives, d'une part aux agents envoyés près des armées, d'autre part au paiement des subsistances<sup>148</sup>. Enfin, des instructions sont parfois adressées aux magistrats, comme celle de Gohier préconisant un partage de « l'instruction criminelle entre plusieurs fonctionnaires »<sup>149</sup>, et appelant les juges à d'éventuels allègements des peines trop

<sup>139</sup> Voir par exemple Augustin Cochin et Charles Charpentier, *Les actes du gouvernement révolutionnaire*, op. cit., t. 1, p. 26, 1<sup>er</sup> septembre 1793, n° 22.

<sup>140</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 164.

<sup>141</sup> Augustin Cochin et Charles Charpentier, *Les actes du gouvernement révolutionnaire*, op. cit., t. 1, p. 26 à 36, 1<sup>er</sup> septembre 1793, n° 23, « Instruction sur l'exécution de la loi du 23 août qui détermine le mode de réquisition des citoyens français contre les ennemis de la République ».

<sup>142</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 283, 16 octobre 1793, n° 131.

<sup>143</sup> AN, D/XLII/2, dossier 4, Administration du Ministère de l'Intérieur, « Compte rendu au Comité de Salut public de l'organisation du Bureau des Emigrés et du travail de ce Bureau depuis son organisation dans l'administration du ministre de l'intérieur », p. 4.

<sup>144</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 516 à 537, « Décret contre les émigrés », 28 mars 1793.

<sup>145</sup> AN, D/XLII/2, dossier 4, Administration du Ministère de l'Intérieur, « Compte rendu au Comité de Salut public de l'organisation du Bureau des Emigrés et du travail de ce Bureau depuis son organisation dans l'administration du ministre de l'intérieur », p. 4.

<sup>146</sup> Pierre-Henri Lebrun-Tondu, *Au nom de la République... Instruction concernant les revues, les contrôles et les décomptes des troupes. Du 27 mars 1793*, BnF L4.11-A, FP-6439.

<sup>147</sup> Jules-François Paré, *Le Ministre de l'Intérieur Paré aux citoyens administrateurs des départements de la République*, Paris, le 27 septembre 1793, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-814 (A).

<sup>148</sup> *RACSP*, t. 11, p. 675 à 677, séance du 23 ventôse an II (13 mars 1794).

<sup>149</sup> Louis-Jérôme Gohier, *Le ministre de la Justice aux Présidents des Tribunaux criminels et aux Accusateurs publics près des mêmes Tribunaux*, BnF, 4-LF113-13, p. 5.

rigoureuses<sup>150</sup>. Les deux actes, circulaires et instructions, ne semblent pas bien différenciés dans le vocabulaire des révolutionnaires. Néanmoins, il est possible de considérer qu'ils constituent potentiellement des instructions adressées par le pouvoir exécutif révolutionnaire aux administrations qui leurs sont subordonnées.

**464. Le caractère des arrêtés du Conseil exécutif.** Les arrêtés du Conseil exécutif revêtent deux formes différentes. Ils peuvent comporter, soit des dispositions générales déterminées par le collège des ministres, soit des ordres individuels destinés à un ministre. C'est par le biais des arrêtés du Conseil que le ministre des Affaires étrangères est chargé d'entretenir une correspondance avec les puissances extérieures<sup>151</sup>. Le 2 juin 1793, le Conseil exécutif arrête plusieurs mesures relatives au département de la Guerre. Il s'agit, en l'occurrence, de la livraison de mille fusils pour le Puy, de l'envoi d'officiers et d'un commissaire des guerres, de l'octroi de fonds extraordinaires pour le département de la Haute-Loire, enfin de la marche de bataillons formés dans l'Isère<sup>152</sup>. Le lendemain, le Comité de salut public approuve les premières mesures et annule l'exécution du mouvement des troupes<sup>153</sup>. Ces actes adoptés par le Conseil exécutif provisoire correspondent effectivement à la définition des arrêtés ministériels contemporains, dont les mesures peuvent aussi bien avoir une portée générale qu'individuelle<sup>154</sup>. Cependant, après l'instauration du gouvernement révolutionnaire, les mesures de sûreté sont prises par le Conseil exécutif provisoire « sous l'autorisation du comité, qui en rendra compte à la Convention »<sup>155</sup>. Mais cette limitation *de jure* du pouvoir réglementaire du Conseil exécutif correspond simplement à une réalité factuelle : l'inertie du pouvoir ministériel.

**465. Des ministres renonçant à leurs prérogatives.** Dès les premières semaines de la République, les membres du Conseil exécutif font preuve de pusillanimité dans l'exercice des pouvoirs qui leurs sont dévolus. De leur propre mouvement, ils demandent au corps législatif « des autorisations pour accomplir les actes les plus normaux de leur compétence »<sup>156</sup>. C'est notamment le cas de Joseph Servan, qui, le 24 octobre 1792, demande à la Convention la permission de réorganiser les armées<sup>157</sup>. Cambon s'inquiète à cet égard que les ministres

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>151</sup> Voir par exemple, *RACSP*, t. 4, p. 477, séance du 7 juin 1793.

<sup>152</sup> *RACSP*, t. 4, p. 417, séance du 2 juin 1793.

<sup>153</sup> *Ibid.*, t. 4, p. 429, séance du 3 juin 1793.

<sup>154</sup> Voir notamment Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, « Arrêté », p. 85 ; Armel Le Divellec et Michel de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit.*, « Arrêté », p. 15.

<sup>155</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 42, p. 173, Décret proclamant le gouvernement révolutionnaire, art. 3.

<sup>156</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, p. 153.

<sup>157</sup> Samuel Marlot, *Le gouvernement en 1793*, *op. cit.*, p. 21.

s'accoutument trop à demander un avis préalable aux représentants de la nation<sup>158</sup>. Les ministres semblent vouloir également renoncer à leur pouvoir de nomination qu'ils exercent jusqu'alors sans véritable obstacle. Le 3 avril 1793, Garat déclare que toutes les nominations devraient être réalisées par la Convention nationale<sup>159</sup>. Le ministre de l'Intérieur propose « en somme un dessaisissement total de l'exécutif pour une de ses attributions les plus essentielles »<sup>160</sup>. Dans les faits, suite à la création du Comité de salut public, « toutes les nominations du Conseil exécutif, même lorsqu'il n'est pas mentionné au registre qu'elles seront soumises à l'approbation du Comité, ne peuvent se dispenser de l'accord de celui-ci »<sup>161</sup>.

## 2) L'ordonnancement des dépenses

**466. La remise en cause de l'autonomie financière du Conseil exécutif.** Le Conseil exécutif provisoire ne possède pas de budget propre<sup>162</sup>. Comme sous les précédentes assemblées, les ministres reçoivent leurs fonds auprès de la trésorerie nationale en application de décrets *ad hoc*. Toutefois, le Conseil exécutif conserve une certaine mainmise sur les ordonnances de dépenses jusqu'à l'instauration des comités de gouvernement. Ils obtiennent suffisamment de crédits de la part de l'Assemblée pour continuer de « dominer l'administration »<sup>163</sup>. Aussi, les fonds alloués au Conseil exécutif peuvent-ils être librement distribués entre ses différents membres, comme cela est fait avec une somme de dix millions destinée à secourir les départements le 2 juillet 1793<sup>164</sup>. Le Comité de salut public approuve le lendemain la répartition de cette somme<sup>165</sup>. Son approbation démontre ainsi qu'il s'octroie un droit de regard sur l'usage des fonds accordés au Conseil exécutif ; elle implique également qu'il détient la faculté d'annuler la distribution de ces fonds. Pourtant, le pouvoir exécutif souhaite conserver son autonomie. Afin de reconnaître l'authenticité de ses dépenses, l'ensemble du Conseil exécutif est « d'avis que, précédemment les ordonnances étant toutes signées par le roi, elles devraient l'être par tous les membres du Conseil collectivement »<sup>166</sup>. Il conserve donc une certaine liberté dans l'emploi des fonds qui lui sont accordés, mais il doit se

---

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 35-36.

<sup>159</sup> *AP*, t. 61, p. 133, séance du 3 avril 1793, Garat.

<sup>160</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, p. 156.

<sup>161</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 377.

<sup>162</sup> Pierre Caron, « Conseil exécutif provisoire et pouvoir ministériel (1792-1794) », *AHRF*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>163</sup> Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>164</sup> *RACSP*, t. 5, p. 150, séance du 2 juillet 1793.

<sup>165</sup> *Ibid.*, t. 5, p. 153, séance du 3 juillet 1793.

<sup>166</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 23, séance du 19 août 1793.

tenir prêt à rendre des comptes à tout moment<sup>167</sup> et se doit d'exécuter les dépenses décidées par le Comité de salut public.

**467. L'exécution des dépenses ordonnées par le Comité de salut public.** Jean-Bon Saint-André souhaite que les ministres conservent la charge des dépenses, assimilant celle-ci à une fonction de l'administration, tandis que l'ordonnancement des dépenses – propre au gouvernement – revient au Comité de salut public<sup>168</sup>. Le Comité, selon les mots de Cambon, ne doit pas être à la fois « ordonnateur et caissier »<sup>169</sup>. Lorsque le Comité ne fera qu'ordonner les dépenses, « les ministres recevront l'argent et le feront passer aux agents à qui il sera dû »<sup>170</sup>. Le Comité de salut public se permet même d'ordonner des dépenses contraires aux lois, comme lorsque, le 4 juillet, il autorise les ministres de la Guerre et de la Marine à acheter des subsistances destinées « à l'approvisionnement des flottes et des armées, dans les greniers et les magasins des particuliers, dérogeant à cet égard à l'article de la loi du 4 mai qui défend d'acheter ailleurs que dans les marchés »<sup>171</sup>. Malgré cela, Thuriot suppose que « les dépenses ordonnées par ce comité, n'étant faites que par le pouvoir exécutif, offrent toujours la même responsabilité »<sup>172</sup>. Néanmoins, toutes les dépenses ordonnées par le Comité de salut public ne sont pas à la charge du Conseil exécutif. Au contraire, elles sont plus fréquemment exécutées par la trésorerie nationale, à la fois indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

**468. L'immixtion du Comité dans les dépenses secrètes du Conseil exécutif.** Au cours des premiers mois suivant la création du Comité de salut public, le Conseil exécutif conserve la liberté d'effectuer des dépenses secrètes. Un décret du 16 avril 1793 accorde dans cette optique une somme de six millions au Conseil<sup>173</sup>. Toutes ces dépenses sont délibérées par le Conseil exécutif, tandis que les ministres « qui auront des fonds pour dépenses secrètes à leur disposition, en rendront compte au conseil exécutif »<sup>174</sup>. Cependant, le Comité de salut public arrête le 20 octobre 1793 que les ministres auxquels des fonds pour dépenses secrètes seront accordés devront lui présenter l'emploi qui en aura été fait<sup>175</sup>. Le 7 janvier 1794, la Convention nationale « décrète en principe qu'à l'avenir aucun ministre ne pourra puiser dans le Trésor

---

<sup>167</sup> Pierre Caron, « Conseil exécutif provisoire et pouvoir ministériel (1792-1794) », *AHRF*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>168</sup> *AP*, t. 70, p. 105, séance du 1<sup>er</sup> août 1793, Jean-Bon Saint-André.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 106, Cambon.

<sup>170</sup> *Ibid.*, Delacroix.

<sup>171</sup> *RACSP*, t. 5, p. 168, séance du 4 juillet 1793.

<sup>172</sup> *AP*, t. 61, p. 376, séance du 6 avril 1793, Thuriot.

<sup>173</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 103, « Décret qui met six millions à la disposition du conseil exécutif pour dépenses secrètes », 16 avril 1793, art. 2.

<sup>174</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>175</sup> *RACSP*, t. 7, p. 513, séance du 20 octobre 1793.

public, qu'en vertu d'un décret rendu sur le rapport d'un comité »<sup>176</sup>. Le Comité de salut public fera « un rapport sur le mode de versement à faire pour toutes les dépenses nationales »<sup>177</sup>. Le Conseil exécutif ne pourra plus obtenir des fonds sans que la dépense soit au préalable ordonnancée par un comité, et donc connue de l'Assemblée. Une pareille mesure prouve encore une fois la défiance des Conventionnels envers l'administration. Elle répond aux critiques formulées par Saint-Just dans son rapport sur le gouvernement révolutionnaire sur « le peu d'économie de l'Administration »<sup>178</sup>.

**469.** La « séparation stricte de la législation et de l'exécution, destinée à éviter tout risque de confusion, non seulement n'aboutit pas à l'équilibre des pouvoirs, mais constitue au contraire un facteur de *déséquilibre structurel* »<sup>179</sup>. Ce déséquilibre se manifeste par une surveillance qui, non seulement sert de prétexte pour exercer la fonction exécutive<sup>180</sup>, mais consacre de surcroît une autorité hiérarchique du Comité de salut public sur le Conseil exécutif.

## **§ 2 : L'autorité hiérarchique du Comité de salut public**

**470.** La création du Comité de salut public, comme celle des autres comités des assemblées révolutionnaires, répond avant tout au besoin de surveiller l'activité ministérielle<sup>181</sup>. Avec la mise en place du gouvernement révolutionnaire, « le conseil-exécutif-provisoire, les ministres, les généraux, les corps constitués sont placés sous la surveillance du comité de salut public, qui en rendra compte tous les huit jours à la Convention »<sup>182</sup>. Buzot exprime sa crainte que les ministres deviennent les commis de la volonté du corps législatif<sup>183</sup>. En réalité, ils deviennent plus exactement les commis du Comité de salut public. Cette évolution se manifeste principalement dans les relations qu'ils entretiennent avec le Comité de gouvernement (A) et dans l'obligation qui leur est faite de lui rendre compte de leur administration (B). Le même état de subordination existe pour les agents envoyés en mission dans les départements et auprès

---

<sup>176</sup> AN, AF/II/1, Plaquette 5, pièce 189.

<sup>177</sup> Coll. Baudouin, vol. 45, p. 161, « Décret portant que les ministres ne pourront puiser dans le trésor public qu'en vertu d'un décret », 18 nivôse an II (7 janvier 1794).

<sup>178</sup> AP, t. 76, p. 313, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just au nom du Comité de salut public.

<sup>179</sup> Jacques Chevallier, « La séparation des pouvoirs », in Association française des constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, op. cit., p. 130-131.

<sup>180</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 166.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>182</sup> Coll. Baudouin, vol. 42, p. 173, Décret proclamant le gouvernement révolutionnaire, art. 2.

<sup>183</sup> AP, t. 61, p. 278, séance du 3 avril, Buzot.

des armées par le pouvoir exécutif vis-à-vis des députés missionnés dans les mêmes circonscriptions (C).

### A) Des rapports hiérarchisés

**471. La convocation au Comité.** Dès la création du Comité de Défense générale, les ministres sont convoqués à ses séances, auxquelles peuvent aussi assister tous les membres de la Convention<sup>184</sup>. Thibaudeau relate que « le comité de Défense générale mandait à chaque instant les ministres et les autorités. [...] Les affaires les plus secrètes se traitaient donc comme publiquement, et le Conseil exécutif était tiraillé dans tous les sens, ne sachant à qui répondre, à qui obéir, ni comment remplir ses fonctions<sup>185</sup>. » Un décret du 25 mars 1793 entérine alors la pratique usitée<sup>186</sup>, en disposant que les ministres participeront aux séances du Comité au moins deux fois par semaine<sup>187</sup>. Ils devront communiquer toutes les informations que le Comité souhaitera obtenir et rendre compte dans un délai de huit jours des arrêtés qu'ils auront adoptés<sup>188</sup>. Le lendemain même de sa création, le Comité établit à cette fin un bureau de correspondance qui agit de manière très autoritaire à l'égard des ministres<sup>189</sup>. En vertu d'un arrêté du Comité de salut public du 27 mai 1793, « tous les ministres se réuniront chaque jour à deux heures après midi avec le secrétaire du Conseil au Comité pour conférer, délibérer, arrêter avec célérité toutes les mesures qui correspondent à la marche rapide des événements »<sup>190</sup>. Le but poursuivi est « de communiquer un mouvement rapide à toutes les parties du gouvernement et d'accélérer l'exécution »<sup>191</sup>. Par un autre arrêté, en date du 23 septembre 1793, le Comité décide aussi qu'il pourra inviter un ministre qui demande à lui présenter des observations particulières<sup>192</sup>. D'un point de vue matériel, la communication est facilitée par le fait que le Comité et le Conseil siègent tous deux au Palais-Égalité et ne sont séparés que par une seule pièce<sup>193</sup>. Le Comité de salut public en vient même à exiger des

---

<sup>184</sup> André Jabin, *Les comités révolutionnaires, 1793-1794. Leur rôle politique*, Thèse, Paris, 1945, p. 20.

<sup>185</sup> Antoine-Claire Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire, Première édition complète comportant les modifications et compléments apportés par l'auteur après 1830, établie et annotée par François Pascal*, Paris, Éditions SPM, 2007, p. 28.

<sup>186</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 329.

<sup>187</sup> Coll. Baudouin, vol. 35, p. 490, « Décret pour l'organisation du comité de défense générale », 25 mars 1793, art. 2.

<sup>188</sup> Ibid., art. 3.

<sup>189</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 307.

<sup>190</sup> RACSP, t. 4, p. 343, séance du 27 mai 1793.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> AN, AF/II/23/A, « Organisation des bureaux et sections du Comité de salut public et des commissions exécutives (mars 1793-brumaire an IV) », Plaquette 180, p. 29, « Extrait du registre des arrêtés du Comité de Salut public du 21 septembre 1793 ».

<sup>193</sup> Marc Bouloiseau, *Le Comité de salut public*, op. cit., p. 40.



délibérations communes. Le 5 novembre 1793, alors que la guerre de Vendée atteint son paroxysme, il arrête en effet que « le Conseil exécutif se réunira tous les jours à lui, à 10 heures du soir, pour délibérer sur l'état général de la République »<sup>194</sup>.

**472. L'exécution des ordres du Comité.** Selon le vœu formulé par Danton<sup>195</sup>, les ministres deviennent de véritables commis à partir de l'instauration du gouvernement révolutionnaire. Cette subordination est la conséquence de sa doctrine en vertu de laquelle, le Comité de salut public serait un « gouvernement engagé dans l'action administrative »<sup>196</sup>. Le 14 frimaire, Barère déclare à cet égard que « le ministère n'est qu'un conseil exécutif chargé des détails d'exécution, surveillé avec une grande activité, et dont les chefs viennent chaque jour, et à des heures indiquées, recevoir les ordres et les arrêtés du comité de Salut public »<sup>197</sup>. Quatre jours plus tard, le 8 décembre 1793, le Comité de salut public, considérant qu'il « doit consacrer tous ses moments aux affaires majeures et la discussion des grandes mesures de gouvernement », arrête que

« pour tous les objets sur lesquels le Conseil exécutif ou quelques-uns de ses membres auraient à prendre une décision du Comité, ils lui présenteront un rapport sommaire de l'affaire sur laquelle ils auront à obtenir une décision, et, à la suite de ce rapport, ils proposeront en forme d'arrêté les mesures qu'ils croiront convenables, pour lesdits arrêtés être simplement approuvés ou rejetés par le Comité de salut public ; arrête en outre qu'il en sera de même de toutes les affaires renvoyées par le Comité au Conseil exécutif »<sup>198</sup>. »

Après l'adoption de ces mesures relatives au gouvernement révolutionnaire, la subordination du Conseil exécutif est accentuée. Tous les jours, les ministres rendent compte de leur activité et prennent de nouveaux ordres auprès du Comité de salut public<sup>199</sup>. Placés sous sa domination hiérarchique, ils semblent être, de fait, « ses chefs de service »<sup>200</sup>. Ils se trouvent alors dans une situation de « dépendance complète »<sup>201</sup>.

## **B) L'obligation de rendre compte**

**473. Un examen transféré au Comité de salut public.** Jusqu'à l'avènement du gouvernement révolutionnaire, la Convention appelle encore les ministres à rendre compte

---

<sup>194</sup> *RACSP*, t. 8, p. 243, séance du 15 brumaire an II (5 novembre 1793).

<sup>195</sup> *AP*, t. 70, p. 105, séance du 1<sup>er</sup> août 1793, Danton.

<sup>196</sup> Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>197</sup> *AP*, t. 80, p. 637, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), Barère.

<sup>198</sup> *RACSP*, t. 9, p. 254, séance du 18 frimaire an II (8 décembre 1793).

<sup>199</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 373.

<sup>200</sup> Jean Petot, *Les grandes étapes du régime républicain français (1792-1969)*, *Études d'histoire politique et constitutionnelle*, Paris, Éditions Cujas, 1970, p. 174.

<sup>201</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 385.

devant elle. Par exemple, un décret du 30 août 1793 impose une reddition de compte relative à l'exécution du décret relatif à levée en masse des citoyens français<sup>202</sup>. Dans sa lettre rendant le compte exigé, le ministre de la Guerre fait remarquer que

« les circonstances mettent la Convention dans le cas de rendre beaucoup de lois, dont l'exécution est instante ; il est bien sensible pour les gens impartiaux que le ministre ne peut pas déterminer lui-même toutes les mesures d'exécution ; parce que c'est une chose physiquement impossible. Il en résulte que l'exécution dépendant de beaucoup de choses et d'agents qui ne sont pas lui, l'on ne peut l'inculper avec rigueur des lenteurs d'exécution qui sont inévitables dans une grande administration, et dans des circonstances où sa marche est entravée à chaque pas<sup>203</sup>. »

L'Assemblée renvoie à ses Comités de marine et des finances les considérations de Gaspard Monge relatives à l'importance des réparations réalisées sur les vaisseaux longtemps délaissés par la monarchie et aux besoins financiers du département, lesquels s'élèvent à plus quatre-vingt-quatre millions de livres<sup>204</sup>. Les rapports de Monge affichent un « optimisme déconcertant »<sup>205</sup>, négligeant les difficultés que connaît la marine française au moment de l'entrée en guerre de l'Angleterre le 1<sup>er</sup> février 1793. Toutefois, la majorité des rapports est examinée par le Comité de salut public. Une semaine après sa formation, ce dernier arrête, le 13 avril, que « le Conseil exécutif rendra compte incessamment de tous les arrêtés qu'il a pris jusqu'à ce jour concernant la situation et la défense de la République »<sup>206</sup>. Le Comité de salut public arrête également que tous les deux jours, « le secrétaire du Conseil exécutif lui fera parvenir une note des délibérations, afin que le Comité soit en état de connaître tous les changements qui peuvent survenir dans toutes les parties de l'administration »<sup>207</sup>. De surcroît, « chaque ministre lui fournira tous les jours un état sommaire de la situation de son département, des changements qui s'y opèrent, des nouvelles qu'il aura reçues, des mesures d'exécution qu'il aura prises et des ordres qu'il aura donnés »<sup>208</sup>. Le Comité peut aussi leur demander de renouveler leurs rapports lorsque ceux-ci lui paraissent insuffisants ou incomplets<sup>209</sup>.

**474. Les comptes décadaires.** En application du décret du 14 frimaire an II, le gouvernement révolutionnaire met en place un système de comptes décadaires. Le Conseil

---

<sup>202</sup> Coll. Baudouin, vol. 40, p. 299, « Décret qui charge le conseil exécutif de rendre compte de la loi du 23 août, relative à la levée du peuple en masse », 29 août 1793.

<sup>203</sup> AP, t. 73, p. 226, séance du 30 août 1793, Lettre de Bouchotte.

<sup>204</sup> Gaspard Monge, *Considérations essentielles au service du département de la Marine, Imprimées par ordre de la Convention Nationale, et renvoyées aux Comités de Marine et de Finances*, BnF, L 2.7-A, 8-LE<sup>38</sup>-2088, p. 2-3.

<sup>205</sup> Daniel Ligou, *Jeanbon Saint-André membre du Grand Comité de salut public (1749-1813)*, Paris, MESSIDOR, 1989, p. 88.

<sup>206</sup> RACSP, t. 3, p. 219, séance du 13 avril 1793.

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> Ibid.

<sup>209</sup> Gaston Dodu, *Le parlementarisme et les parlementaires sous la Révolution*, op. cit., p. 266.

exécutif doit rendre compte, tous les dix jours, au Comité de salut public « pour lui dénoncer les retards & les négligences dans l'exécution des lois »<sup>210</sup>. Pour réaliser ces dénonciations, le Conseil exécutif s'appuie sur les comptes qui lui sont rendus par les différentes autorités administratives sur lesquelles le décret du 14 frimaire fait peser cette obligation<sup>211</sup>. Mais cette reddition de compte collective du pouvoir exécutif ne dispense pas ses membres de rendre des comptes particuliers<sup>212</sup>. En effet, chaque ministre est « personnellement tenu de rendre un compte particulier & sommaire des opérations de son département, tous les dix jours, au comité de salut public, & de dénoncer tous les agens qu'il emploie, & qui n'auraient pas exactement rempli leurs obligations »<sup>213</sup>. Afin de contrôler au mieux les comptes décadaires, quelles que soient les autorités qui les produisent, le Comité de salut public institue en son sein un Bureau des comptes décadaires au cours du mois de nivôse an II<sup>214</sup>. Les rapports adressés au Comité de salut public contiennent souvent des questions de droit sur lesquelles les ministres ne sauraient se prononcer. Le ministre de la Justice fait notamment « tenir dans ses bureaux état de toutes les questions qui lui sont proposées et des réponses qu'il y fait. Il présentera au comité cet état toutes les fois qu'il le jugera convenable »<sup>215</sup>. » Par exemple, le 14 nivôse an II, le ministre de l'Intérieur demande si « les Départemens pouvoient encore s'occuper ou non, de l'exécution des loix rendues sur les Emigrés, touchant leurs personnes et leurs biens »<sup>216</sup>, tandis qu'il annonce avoir formé un bureau particulier afin, non seulement de faire appliquer les lois, mais aussi pour préparer les rapports exigés par le Comité de salut public<sup>217</sup>. À partir de ces deux exemples parmi tant d'autres, il convient de constater que Danton n'a pas réellement tort de considérer que les ministres sont « des fonctionnaires sans initiative, qu'ils ne sont pas des membres du gouvernement, mais des chefs de service subalternes, hésitants et n'ayant aucune possibilité de gouverner »<sup>218</sup>.

<sup>210</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 143, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 4.

<sup>211</sup> Albert Mathiez, « Les comptes décadaires des autorités du gouvernement révolutionnaire et des commissaires du Directoire », *RHMC*, 1902, p. 158.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>213</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 143, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 5.

<sup>214</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 246.

<sup>215</sup> AN, D/XLII/2, dossier 11, Comptes décadaires du ministre de la Justice (nivôse-2<sup>e</sup> décade de pluviôse an II), « Compte rendu de la 2<sup>e</sup> décade de pluviôse », p. 3.

<sup>216</sup> *Ibid.*, dossier 9, Correspondance des ministres avec le Comité de Salut public, pièce 1, « Rapport du ministre de l'intérieur au Comité de Salut public », p. 1.

<sup>217</sup> *Ibid.*, pièce 7, « Le ministre de l'intérieur au Comité de Salut public, le 1<sup>er</sup> pluviôse ».

<sup>218</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 66.

### C) Le cas des commissaires du Conseil exécutif

**475. Des nominations contrôlées par le Comité de salut public.** À l'instar des fameux représentants envoyés en mission par la Convention nationale, il existe des agents envoyés près des armées et dans les départements par le Conseil exécutif. Lors de sa séance du 27 août 1792,

« le Conseil exécutif, délibérant sur les mesures extraordinaires qu'exigent les circonstances, s'est fixé d'abord sur la nécessité que les ministres puissent envoyer partout où il sera jugé convenable les personnes auxquelles il pourra être utile de donner des missions particulières, sans que les formalités ordinaires fassent éprouver aucun retardement au départ de ces agents ou même donnent à leur départ une publicité nuisible. En conséquence, le Conseil a arrêté que les ministres demanderaient à l'Assemblée nationale un décret qui déclare que les passeports qui seront délivrés par le Conseil exécutif collectivement auront force et autorité dans tout l'empire, sans être soumis au visa de la municipalité ou à aucune autre formalité<sup>219</sup>. »

Tandis que le Conseil exécutif provisoire use – depuis son instauration – de la liberté de nommer ces agents<sup>220</sup>, le Comité de salut public s'octroie le pouvoir de les contrôler. En vertu d'un décret du 10 mai 1793, il est autorisé « à viser les passe-ports qui seront donnés par le conseil exécutif aux différens agens qu'il emploiera »<sup>221</sup>. Dès lors, le Comité de salut public peut exiger le rappel de tous les commissaires envoyés par le pouvoir exécutif, comme cela est réalisé par un décret du 23 août 1793<sup>222</sup>. Cependant, un décret du 11 septembre 1793 vient empêcher son exécution<sup>223</sup>, en disposant que « les ministres pourront envoyer des agens aux armées et dans l'intérieur de la République sous la surveillance immédiate du Comité de salut public auquel il sera rendu compte tous les huit jours du nombre de ces agents et de l'objet de leurs missions »<sup>224</sup>. Barère ne manque pas l'occasion de rappeler les abus commis par le pouvoir exécutif à l'égard de la nomination de commissaires<sup>225</sup>. Le décret du 14 frimaire précise que cette « faculté d'envoyer des agents appartient exclusivement au comité de Salut public, aux représentants du peuple, au conseil exécutif et à la commission des subsistances »<sup>226</sup>. Avant de procéder à l'envoi de ces agents, le Conseil exécutif provisoire est contraint de soumettre à la vérification et à l'acceptation du Comité de salut public la « liste motivée des agens »<sup>227</sup>. Le

<sup>219</sup> *RACSP*, t. 1, p. 34-35, séance du 27 août 1792.

<sup>220</sup> Marc Bouloiseau, *Le Comité de salut public, op. cit.*, p. 13.

<sup>221</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 37, p. 85, « Décret relatif aux passe-ports qui seront donnés par le conseil exécutif aux différens agens qu'il emploiera », 10 mai 1793.

<sup>222</sup> *Ibid.*, vol. 40, p. 225, « Décret qui rappelle tous les commissaires & agens envoyés par le conseil exécutif dans les départemens & les armées », 23 août 1793.

<sup>223</sup> Michel Biard, *Missionnaires de la République, Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Paris, Éditions du Comité des travaux historiques et scientifiques, 2002, p. 63.

<sup>224</sup> *AN*, AF/II/1, Plaque 5, pièce 144 ; *Coll. Baudouin*, vol. 41, p. 124, « Décret qui autorise les ministres à envoyer des agens aux armées et dans l'intérieur de la République », 11 septembre 1793.

<sup>225</sup> *AP*, t. 73, p. 691, séance du 11 septembre 1793, Barère.

<sup>226</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 147, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. III, art. 12, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>227</sup> *Ibid.*, sect. III, art. 13.

mandat de chaque agent doit précisément énoncer sa mission<sup>228</sup>, laquelle se borne « strictement à faire exécuter les mesures révolutionnaires et de sûreté générale, les réquisitions, et les arrêtés pris par ceux qui les auront nommés »<sup>229</sup>. *A fortiori*, le Comité de salut public exige lui-même que le Conseil exécutif désigne un commissaire pour une mission prédéterminée<sup>230</sup>. À titre d'exemple, les ministres sont reçus l'ordre, le 8 novembre 1793, de nommer « des commissaires qui seront chargés de surveiller les ventes du mobilier de la ci-devant liste civile et les opérations qui y sont relatives »<sup>231</sup>. Tout agent coupable d'outrepasser les bornes de son mandat encourt une peine de fers de cinq ans<sup>232</sup>. Après l'adoption d'un nouveau décret le 13 mars 1794, les commissaires ne rendront de compte qu'au seul Comité de salut public<sup>233</sup>. Ce même jour, le Conseil exécutif décide de présenter au Comité une nouvelle liste motivée, afin de « délivrer aux agents envoyés près des armées de nouvelles commissions vérifiées et approuvées par le Comité de salut public »<sup>234</sup>.

**476. Une soumission aux représentants du peuple en mission.** Par analogie avec les pouvoirs centralisés, les agents du Conseil exécutif sont subordonnés à ceux envoyés par le pouvoir législatif. Les premiers ne sont que des commissaires du pouvoir exécutif, lorsque les seconds sont des représentants du peuple en mission dotés d'une légitimité supérieure<sup>235</sup>. Ces derniers accusent fréquemment les agents du Conseil exécutif de les gêner dans l'exécution de leurs missions et d'excéder les limites de leurs fonctions<sup>236</sup>. Le Comité de salut public répond à ces préoccupations en plaçant ces agents sous sa propre surveillance ainsi que sous la vigilance des représentants en mission. Cela se traduit, dans le décret sur l'organisation du gouvernement révolutionnaire du 14 frimaire, par l'obligation qui leur est faite de « rendre compte exactement de leurs opérations aux représentants du peuple qui se trouveront dans les mêmes lieux »<sup>237</sup>. Suite au scandale provoqué par l'arrestation d'un membre de la Convention par un agent du Conseil exécutif envoyé à Saint-Germain, certains députés demandent la suppression et le rappel de tous ces agents<sup>238</sup>. Bourdon de l'Oise, qui réclame la suppression

<sup>228</sup> *Ibid.*, sect. III, art. 12, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>229</sup> *Ibid.*, sect. III, art. 12, al. 2.

<sup>230</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins, op. cit.*, p. 383.

<sup>231</sup> *RACSP*, t. 8, p. 289, séance du 18 brumaire an II (8 novembre 1793).

<sup>232</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 149, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. V, art. 6.

<sup>233</sup> *Ibid.*, vol. 47, p. 232, « Décret portant qu'aucun membre, commissaire, soit dans les départements, soit aux armées, ne pourra rendre compte de ses opérations qu'au comité de salut public », 23 ventôse an II (13 mars 1794).

<sup>234</sup> *RACSP*, t. 11, p. 673-674, séance du 23 ventôse an II (13 mars 1794).

<sup>235</sup> Michel Biard, « La "Convention ambulante". Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif ? », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2003, « Une révolution du pouvoir exécutif ? », p. 59.

<sup>236</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins, op. cit.*, p. 440.

<sup>237</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 147, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. III, art. 14.

<sup>238</sup> *AP*, t. 81, p. 576, séance du 27 frimaire an II (17 décembre 1793).

des ministres, dénonce dans la même perspective les agissements de leurs agents dans les départements<sup>239</sup>. La Convention se cantonne à exiger que le Conseil exécutif adresse au Comité de salut public la liste de tous les agents envoyés dans les départements et près des armées, « avec la note de leur état & profession avant la révolution, & de l'objet de leur mission »<sup>240</sup>. Seule la suppression du Conseil exécutif entraîne *ipso facto* celle de ses commissaires<sup>241</sup>.

## SECTION II : L'EXERCICE DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES PAR LE COMITÉ DE SALUT PUBLIC

**477. L'empiètement sur l'ensemble des fonctions ministérielles.** Dès sa création, le Comité de Défense générale a vocation à contrôler l'activité des ministres associés à l'administration de la guerre<sup>242</sup>. Le corps législatif dans son ensemble, avance Thuriot lors des débats sur l'instauration du Comité de salut public, « doit exercer toutes les branches de l'administration »<sup>243</sup>, et peut librement déléguer cette surveillance à l'un de ses comités. Le Comité de salut public, d'abord « créé pour surveiller les ministres »<sup>244</sup>, s'immisce peu à peu dans l'exercice de leurs fonctions. Il exerce par délégation un pouvoir exécutif que s'est arrogé la Convention<sup>245</sup>. Constituant la *partie délibérative*, le Comité de salut public accapare nécessairement les « attributions “collectives” du Conseil exécutif »<sup>246</sup>, c'est-à-dire les fonctions gouvernementales (§ 1). En théorie, les ministres sont donc cantonnés dans les limites de leur domaine administratif<sup>247</sup>. Pourtant, certains membres du Comité de salut public jouent le rôle d'un chef de département ministériel. Le Comité de salut public détient effectivement tout au long de son existence « le contrôle et la direction des fonctions administratives au détriment de la Convention nationale et du pouvoir exécutif »<sup>248</sup> (§ 2).

<sup>239</sup> *Ibid.*, Bourdon de l'Oise.

<sup>240</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 248, « Décret portant que le conseil exécutif sera mandé séance tenante, pour déclarer quels sont les ordres qu'il a donnés à ses agents ou aux autorités constituées, notamment à la municipalité de Lonjumeau », 27 frimaire an II (17 décembre 1793).

<sup>241</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, *op. cit.*, p. 165.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>243</sup> *AP*, t. 61, p. 376, séance du 6 avril 1793, Thuriot.

<sup>244</sup> Alexandra Peri, *Le pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi*, *op. cit.*, p. 357.

<sup>245</sup> Grégoire Bigot, « La fonction administrative : d'une fonction subordonnée à une fonction souveraine (1789-1814) », in Jacques Fialaire et Éric Mondielli (dir.), *L'homme, ses territoires, ses cultures*, *op. cit.*, p. 303.

<sup>246</sup> Marc Bouloiseau, *Le Comité de salut public*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 30.

## § 1 : Le Comité de salut public : organe du gouvernement

**478. La détermination de la fonction gouvernementale.** La fonction gouvernementale, qui est destinée « à résoudre les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique, à veiller aux grands intérêts nationaux, et relève d'un organe doté d'une certaine liberté d'appréciation, qualité dont est dépourvu le pouvoir exécutif *stricto sensu* »<sup>249</sup>, semble tout spécialement apparaître dans la situation de crise traversée par la France en 1793. Son attribution au Comité de salut public est une mesure d'urgence adaptée aux préoccupations qui animent l'ensemble des institutions composant le gouvernement révolutionnaire (A). Toutefois, la fonction gouvernementale est aussi définie par l'une de ses implications : la responsabilité politique de ceux qui l'exercent. À cet égard, la question de savoir si le Comité de salut public constitue un « ministère responsable » a souvent été posée par la doctrine. Les pratiques de ce régime révolutionnaire temporaire ne sauraient pourtant pas être comparables à celles d'un régime parlementaire constitué (B).

### A) L'exercice de la fonction gouvernementale

**479. Le gouvernement au sein de l'Assemblée.** Alors que le Comité de Défense générale ne connaissait que « la haute direction de la guerre »,<sup>250</sup> les Comités de salut public et de sûreté générale exercent toutes les fonctions d'un gouvernement. Cette concentration est réalisée, écrit Thibaudeau, afin de « faire cesser les inconvénients et pour établir, l'unité, la centralisation, la rapidité et l'efficacité d'action »<sup>251</sup>. Le Comité de salut public est tout spécialement institué pour l'instrument « d'un régime politique exceptionnel »<sup>252</sup>. Cependant, la Convention entend bien demeurer, en théorie, le centre du gouvernement. Lorsque, le 2 août 1793, Danton demande que le Comité de salut public soit érigé en « gouvernement provisoire »<sup>253</sup>, sa proposition est aussitôt rejetée par le Comité lui-même. Danton cherche alors à contourner la règle du non-cumul des fonctions ministérielles et parlementaires dans l'optique de renforcer le gouvernement<sup>254</sup>. Or, Héraut de Séchelles déclare au nom du Comité :

« Qu'a-t-on en vue lorsqu'on vous a proposé ce comité de gouvernement ? de donner à la machine politique un *maximum* de force et d'activité en portant les mesures exécutives à leur dernier degré de concentration ; en supprimant tous les obstacles, tous les frottements, tous

---

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>250</sup> Antoine-Claire Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>252</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>253</sup> *AP*, t. 70, p. 104, séance du 1<sup>er</sup> août 1793, Danton.

<sup>254</sup> Michel Pertué, *Aux origines du gouvernement révolutionnaire*, *op. cit.*, t. 2, p. 392.

les retards ; en investissant ceux qui agissent ou ceux qui font agir des moyens les plus effectifs. C'était une pensée salutaire, de rendre le génie de la liberté aussi puissant, aussi actif que le cruel et sombre despotisme<sup>255</sup>. »

La proposition – dit-il – ne contient qu'une « dénomination pompeuse »<sup>256</sup>, qui ne recouvre aucune nouvelle fonction. Elle entérine simplement un état de fait. Le Comité, d'ores et déjà « débarrassé du fardeau administratif, est précisément l'institution la plus utile que la liberté puisse attendre »<sup>257</sup>. Mais, pour l'heure, Robespierre considère que la suppression du Conseil exécutif paralyserait le gouvernement<sup>258</sup>. Le 29 novembre 1793, Merlin de Thionville réitère la proposition de changer son nom pour celui de « comité de gouvernement »<sup>259</sup>. Une nouvelle fois, l'Assemblée oppose un refus car le « centre du gouvernement est dans la Convention »<sup>260</sup>, qui « gouverne seule, et doit seule gouverner »<sup>261</sup>. Malgré tout, de nombreux députés emploient couramment l'expression « comités de gouvernement » pour désigner les Comités de salut public et de sûreté générale<sup>262</sup>.

**480. La « haute pensée du gouvernement »**<sup>263</sup>. Comme l'affirme Saint-Just le 10 octobre 1793, les malheurs publics trouvent en partie leur origine « dans l'instabilité des vues de l'État, dans la vicissitude des passions qui influent sur le gouvernement »<sup>264</sup>. Selon sa célèbre formule : « Un peuple n'a qu'un ennemi dangereux, c'est son gouvernement »<sup>265</sup>. Saint-Just désigne encore le ministère sous le nom de gouvernement, mais il stigmatise en réalité le pouvoir de l'administration<sup>266</sup>. Suivant ses considérations, le gouvernement doit être dissocié de l'institution ministérielle qui accomplit désormais les fonctions de l'administration. Pour conduire une politique stable et indépendante, le gouvernement doit nécessairement être confié à un organe souverain et investi de la confiance des représentants de la nation. En raison de sa position subordonnée et de la défiance qu'il, le Conseil exécutif ne peut pas diriger le gouvernement de la France. Le Comité de salut public, bénéficiant d'une supériorité hiérarchique sur les ministres, est l'organe le plus disposé à assurer la fonction

---

<sup>255</sup> AP, t. 70, p. 137, séance du 2 août 1793, Hérault de Séchelles.

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> OMR, t. 10, p. 46, séance du 1<sup>er</sup> août 1793, « Contre la proposition d'ériger le Comité de salut public en gouvernement provisoire ».

<sup>259</sup> AP, t. 80, p. 360, séance du 29 novembre 1793, Merlin de Thionville.

<sup>260</sup> *Ibid.*, Billaud-Varenne.

<sup>261</sup> *Ibid.*, Barère.

<sup>262</sup> Gérard Sautel, « Les Jacobins et l'administration », in Gérard Sautel, *Études d'histoire du droit et de l'administration*, op. cit., p. 489.

<sup>263</sup> AP, t. 80, p. 637, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), Barère.

<sup>264</sup> *Ibid.*, t. 76, p. 313, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just au nom du Comité de salut public.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> Guy Thuillier, « Saint-Just et la cité usurpée par les fonctionnaires », *La revue administrative, Revue trimestrielle de l'administration moderne*, septembre-octobre 1955, 8<sup>e</sup> année, n° 47, p. 499.



gouvernementale. De surcroît, le Comité serait le seul organe suffisamment conscient de la gravité de la situation pour gouverner efficacement jusqu'au retour de la paix<sup>267</sup>. C'est afin d'exercer au mieux cette fonction que les ministres sont chargés d'exécuter des tâches subordonnées sous sa surveillance. Barère résume parfaitement l'idée dans son discours du 14 frimaire : « Le Comité de salut public ne doit avoir que la haute pensée du gouvernement ; il n'est déjà que trop surchargé de détails, que trop encombré de bureaux ; ainsi n'ajoutez pas à ceux que nous avons, les bureaux de ministère »<sup>268</sup>. Pour réemployer les mots de Saint-Just, le gouvernement doit se détacher du « monde de papier »<sup>269</sup> que constitue le ministère et de son « démon d'écrire »<sup>270</sup>. L'Assemblée abandonne au Comité de salut public une fonction gouvernementale qui nécessite une plus forte concentration<sup>271</sup>. Il s'agirait en l'occurrence d'un « gouvernement pur, dégagé des tâches administratives d'exécution »<sup>272</sup>. Les Jacobins distinguent effectivement le gouvernement comme l'organe de prise de décisions<sup>273</sup>, lorsque l'administration exécute lesdites décisions. D'un côté, la fonction gouvernementale « serait la tête, la pensée et agirait par voie d'impulsion générale »<sup>274</sup>, de l'autre côté, la fonction administrative « serait le bras, l'action et ne s'occuperait que du détail »<sup>275</sup>. L'ensemble institutionnel issu du décret du 14 frimaire repose sur cette séparation de la pensée gouvernementale et de l'exécution administrative.

**481. Les objectifs du gouvernement révolutionnaire.** Saint-Just confie au gouvernement révolutionnaire la mission de protéger les patriotes contre les injustices et de punir les ennemis de la Révolution<sup>276</sup>. Dès le 10 octobre, il apparaît clairement que c'est « un *gouvernement de guerre* »<sup>277</sup>. Robespierre ajoute, le 25 décembre, que « le gouvernement révolutionnaire a besoin d'une activité extraordinaire, précisément parce qu'il est en guerre »<sup>278</sup>. Si le gouvernement est révolutionnaire jusqu'au rétablissement de la paix, cela signifie bien que « ses efforts sont tendus vers les problèmes militaires »<sup>279</sup>, car sa mission consiste à éliminer tous les

<sup>267</sup> Roberto Martucci, *L'ossessione costituente*, op. cit., p. 263.

<sup>268</sup> AP, t. 80, p. 637, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), Barère au nom du Comité de salut public.

<sup>269</sup> Ibid., t. 76, p. 316, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just au nom du Comité de salut public.

<sup>270</sup> Ibid., p. 317.

<sup>271</sup> Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques*, op. cit., p. 57.

<sup>272</sup> Ibid., p. 61.

<sup>273</sup> Gérard Sautel, « Les Jacobins et l'administration », in Gérard Sautel, *Études d'histoire du droit et de l'administration*, op. cit., p. 488.

<sup>274</sup> Pierre Serrand, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum*, op. cit., p. 8.

<sup>275</sup> Ibid.

<sup>276</sup> AP, t. 76, p. 313, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just au nom du Comité de salut public.

<sup>277</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 118.

<sup>278</sup> OMR, t. 10, p. 274, séance du 5 nivôse an II (25 décembre 1793), « Rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire ».

<sup>279</sup> Albert Soboul, *Les sans-culottes parisiens en l'an II*, op. cit., p. 241.

ennemis qui menacent la République<sup>280</sup>. En conséquence, les lois révolutionnaires incriminent, non pas un comportement, mais l'appartenance à une catégorie d'ennemis<sup>281</sup>. Le gouvernement révolutionnaire doit surtout permettre à la Révolution de faire triompher ses principes, et notamment d'appliquer la Constitution du 24 juin 1793, lorsque la menace de la guerre aura disparu. En exerçant la fonction gouvernementale, le Comité de salut public conduit la politique dans une période exceptionnelle. Cet élément constitue un nouveau critère téléologique de la distinction entre les fonctions gouvernementale et administrative, la première relevant de la gestion des affaires extraordinaires, la seconde se consacrant aux affaires ordinaires<sup>282</sup>. C'est aussi cet état de nécessité<sup>283</sup> et son caractère provisoire<sup>284</sup> qui justifient l'atteinte portée au principe de séparation des pouvoirs par cette concentration des pouvoirs au sein du Comité de salut public, puisque le gouvernement provisoire est par définition voué à disparaître<sup>285</sup>.

**482. La concentration du pouvoir de l'Assemblée.** La Convention prend rapidement conscience du besoin d'instituer « un organisme gouvernemental, tiré de son propre sein, fonctionnant sous son contrôle, mais doué d'une certaine initiative et d'une certaine autonomie »<sup>286</sup>. En attribuant au Comité de salut public la « haute pensée du gouvernement », elle réalise une véritable « entreprise de concentration du pouvoir au profit d'une Assemblée »<sup>287</sup>. L'état de nécessité remplaçant la légalité comme fondement légitime du pouvoir, la Convention nationale peut facilement s'attribuer la fonction de gouverner<sup>288</sup>. Dans le texte du décret du 14 frimaire, il est donc proclamé que « la Convention nationale est le centre unique de l'impulsion du gouvernement »<sup>289</sup>. Cette mention récurrente marque la volonté de rappeler que la Convention demeure la source du pouvoir politique. Cela démontre que le régime en place est encore un gouvernement d'assemblée<sup>290</sup>. Si la fonction gouvernementale est concentrée au sein du Comité de salut public, ce n'est qu'en vertu d'une délégation provisoire. Cette concentration est aussi un aboutissement du gouvernement d'assemblée qui

<sup>280</sup> François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, op. cit., p. 304. Voir aussi Albert Mathiez, « Le gouvernement révolutionnaire », *AHRF*, t. 14, 1937, p. 102-103.

<sup>281</sup> Samuel Marlot, *Les lois révolutionnaires*, op. cit., p. 125.

<sup>282</sup> Pierre Serrand, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum*, op. cit., p. 13.

<sup>283</sup> Geneviève Camus, *L'État de nécessité en démocratie*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1965, p. 24.

<sup>284</sup> François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, op. cit., p. 301.

<sup>285</sup> Gilles Henry, *Essai sur les gouvernements provisoires*, op. cit. p. 223.

<sup>286</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 149.

<sup>287</sup> Roland Debbsch, « Unité et indivisibilité », in Association Française des Constitutionnalistes, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, op. cit., p. 16.

<sup>288</sup> Alexandra Peri, *Le pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi*, op. cit., p. 345-346.

<sup>289</sup> Coll. Baudouin, vol. 44, p. 142, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>290</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 21.

se caractérise par « l'absorption de l'exécutif par le législatif »<sup>291</sup>. Tous les corps constitués sont soumis à l'inspection du Comité de salut public<sup>292</sup>. Le gouvernement des comités est perceptible dans leur accaparement « des pouvoirs de domination, c'est-à-dire de contrainte et de réquisition »<sup>293</sup>. C'est en détenant ces pouvoirs que le Comité de salut public impose sa surveillance sur tous les corps constitués.

## **B) Une responsabilité du Comité de salut public ?**

**483.** La définition de la fonction gouvernementale implique que celui qui l'exerce soit politiquement responsable (1). À défaut d'une responsabilité réellement applicable, le Comité de salut public ne pourrait recevoir la qualité de « ministère responsable ». Pour déterminer si cette responsabilité pèse véritablement sur lui, il est nécessaire d'étudier la nature et le résultat des tentatives de renversement opérées contre ses membres (2).

### **1) Le principe de la responsabilité politique des gouvernants**

**484. La responsabilité politique, corollaire de la fonction gouvernementale.** La responsabilité politique ne doit peser que sur celui qui exerce la fonction gouvernementale. Dès lors, plusieurs Conventionnels s'expriment en faveur de la reconnaissance d'une responsabilité politique du Comité de salut public. D'une certaine manière, le principe est posé dès l'institution du Comité, comme le suggère Barère dans son discours du 5 avril 1793 :

« Qu'avez-vous à craindre d'un comité toujours responsable à la Convention nationale, toujours surveillé par tous les membres, ne faisant aucune espèce de lois, ne faisant que surveiller le conseil exécutif, ne faisant que presser l'action de l'administration exécutive, ne faisant que suspendre les arrêtés pris par les ministres, en les dénonçant aussitôt à la Convention elle-même ? Qu'avez-vous à craindre d'un comité de salut public de qui la trésorerie nationale est entièrement indépendante, et qui ne peut agir sur la liberté civile, mais seulement sur les agents publics qui pourraient être suspects ou impliqués dans quelque conspiration ? Qu'avez-vous à craindre d'un comité établi pour un mois et réglé dans toute sa marche par le registre et la signature de ses délibérations<sup>294</sup> ? »

Afin d'établir cette indispensable confiance de la Convention nationale, l'article 5 du décret relatif à l'organisation du Comité de salut public dispose qu'il produira « chaque semaine un rapport général et par écrit de ses opérations, et de la situation de la République »<sup>295</sup>. La surveillance de la Convention nationale est donc indispensable. Comme l'explique Saint-Just

<sup>291</sup> *Ibid.* Voir aussi Grégoire Bigot, *L'administration française, op. cit.*, t. 1, p. 79.

<sup>292</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 142, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 2.

<sup>293</sup> Maurice Hauriou, *Principes de droit public, op. cit.*, p. 476.

<sup>294</sup> *AP*, t. 61, p. 342, séance du 5 avril 1793, Barère.

<sup>295</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 34, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793, art. 5.

dans son rapport du 10 octobre, le gouvernement révolutionnaire doit être « terrible envers lui-même par l'énergie de ses rapports »<sup>296</sup>, et ne peut rejeter sa responsabilité sur le peuple<sup>297</sup>. Dans son rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire, Robespierre met l'accent sur la nécessité d'établir une confiance réciproque entre l'Assemblée nationale et son comité : « Si le gouvernement révolutionnaire n'est secondé par l'énergie, par les lumières, par le patriotisme et par la bienveillance de tous les représentants du peuple, comment aura-t-il une force de réaction proportionnée aux efforts de l'Europe qui l'attaque, et de tous les ennemis de la liberté qui pressent sur lui de toute part<sup>298</sup> ? »

**485. Le renouvellement mensuel des membres.** Pour qu'il demeure dépendant de l'opinion de l'Assemblée, le Comité de salut public est renouvelé chaque mois par la Convention nationale. Le décret du 6 avril 1793 dispose effectivement que le Comité de salut public n'est nommé que pour un mois<sup>299</sup>. Dans un premier temps, l'Assemblée élit peu à peu des Robespierriistes à la place des Dantonistes<sup>300</sup>. Mais après l'entrée de Robespierre au Comité, les membres sont systématiquement renouvelés, exceptés dans les cas de démission. « Ces décrets de reconduction »<sup>301</sup>, votés chaque mois, témoignent du prestige des membres du Comité auprès du corps législatif, ainsi que de la volonté de préserver « l'unité gouvernementale »<sup>302</sup>. Ils ne doivent pourtant pas faire oublier que la Convention détient la faculté de destituer les membres des comités en donnant ses suffrages à d'autres députés. Le renouvellement du Comité devient une formalité si banale que la Convention néglige parfois de respecter le délai d'un mois<sup>303</sup>. Hérault de Séchelles rappelle, au cours de la séance du 13 août, que le renouvellement du Comité de salut public n'a pas été effectué le 10 du mois<sup>304</sup>. La Convention décide immédiatement la reconduite des membres du Comité dans l'exercice de leurs fonctions<sup>305</sup>. Par conséquent, il serait difficile de soutenir que le renouvellement ou le non-renouvellement des membres serait en soi constitutif d'une responsabilité spécifique aux membres du Comité de salut public. En principe, les ministres ne sont jamais nommés pour une durée prédéterminée.

<sup>296</sup> AP, t. 76, p. 315, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just au nom du Comité de salut public.

<sup>297</sup> Ibid.

<sup>298</sup> OMR, t. 10, p. 277, séance du 5 nivôse an II (25 décembre 1793), « Rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire ».

<sup>299</sup> Coll. Baudouin, vol. 36, p. 34, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793, art. 7.

<sup>300</sup> Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques*, op. cit., p. 58.

<sup>301</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 103.

<sup>302</sup> Hippolyte Carnot, *Mémoires sur Lazare Carnot, 1753-1823, Nouvelle édition des mémoires de Carnot par son fils revue sur les manuscrits de l'auteur et accompagnée de 23 héliogravures tirées des collections de la famille*, Paris, Librairie Hachette et C<sup>ie</sup>, 1907, t. 1, p. 342.

<sup>303</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 101.

<sup>304</sup> AP, t. 72, p. 120, séance du 13 août 1793, Hérault de Séchelles.

<sup>305</sup> Ibid.

À cet égard, les membres du Comité de salut public ne ressemblent pas à des ministres mais davantage à des « mandataires nommés à terme »<sup>306</sup>.

**486. Un transfert de la responsabilité ministérielle ?** En avril 1793, Thuriot déclare : « Aujourd'hui le comité délibère, le ministère agit, la responsabilité est conservée toute entière »<sup>307</sup>, pour s'opposer au projet d'Isnard dans lequel « le ministère n'agissait point, la responsabilité était supprimée »<sup>308</sup>. Il semble alors que les représentants n'aient pas encore conscience du déplacement de la fonction gouvernementale et de la responsabilité politique qui en découle. Danton est l'un des rares députés à affirmer que les membres du Comité de salut public doivent endosser la responsabilité « parce qu'ils répondent du salut de la patrie »<sup>309</sup>. Danton, qui n'est pas réélu au Comité après le 10 juillet, est bien placé pour solliciter l'officialisation de cette responsabilité. L'absence d'une réelle responsabilité politique des membres du Conseil exécutif signifierait-elle que la responsabilité ministérielle est transférée sur l'institution qui exerce la fonction gouvernementale ? Une minorité d'historiens et de juristes ont soutenu cette thèse.

## **2) Les tentatives de renversement du Comité de salut public**

**487. La thèse de la responsabilité du Comité de salut public.** Pour des auteurs tels qu'Alphonse Aulard<sup>310</sup> et Boris Mirkine-Guetzévitch<sup>311</sup>, une forme de responsabilité ministérielle du Comité de salut public se manifesterait notamment à travers trois crises survenues les 10 juillet 1793, 25 septembre 1793 et 9 thermidor an II (27 juillet 1794). Jacques Godechot reconnaît – sans apporter de précisions supplémentaires – l'existence de la responsabilité du Comité de salut public devant l'Assemblée et mentionne que celle-ci est une caractéristique du régime parlementaire<sup>312</sup>. De même Jean-Jacques Chevallier écrit que « c'est un ministère responsable devant la Convention »<sup>313</sup>. Tous ces auteurs voient dans le « Comité de salut public [...] l'origine même de nos gouvernements parlementaires »<sup>314</sup>. Le Comité serait un cabinet composé de *ministres-gouvernants* représentant la majorité politique de l'Assemblée

---

<sup>306</sup> Robert Villiers, « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP*, *op. cit.*, p. 385.

<sup>307</sup> *AP*, t. 61, p. 375, séance du 6 avril 1793, Thuriot.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 334. Voir *AP*, t. 70, p. 105, séance du 1<sup>er</sup> août 1793, Danton.

<sup>310</sup> Alphonse Aulard, « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, *op. cit.*, p. 490 à 492.

<sup>311</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, *op. cit.*

<sup>312</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, *op. cit.*, p. 296.

<sup>313</sup> Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>314</sup> Robert Villiers, « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP*, *op. cit.*, p. 376.

nationale<sup>315</sup>. Cependant, de nombreux éléments observables lors des différentes mises en cause du Comité divergent nettement de la responsabilité politique en vigueur dans les régimes parlementaires (a). À l'occasion des poursuites menées par les Thermidoriens contre les anciens membres des comités de gouvernement, il apparaît clairement que toutes ces accusations consistent en vérité à mettre en jeu la responsabilité individuelle de plusieurs d'entre eux et non une responsabilité politique, qui est par définition solidaire (b).

#### a) Les mises en cause des membres du Comité

**488. Un vote de défiance contre le « Comité Danton ».** Selon la doctrine défendant l'idée de la responsabilité du Comité, « le premier Comité de salut public, a été un ministère Danton »<sup>316</sup>. Lors de sa première mise en question, il est composé des quatorze membres suivant : Cambon, Berlier, Saint-Just, Couthon, Barère, Danton, Hérault de Séchelles, Gasparin, Delacroix, Delmas, Guyton-Morveau, Jean-Bon Saint-André, Ramel et Mathieu. Peu d'entre eux sont Dantonistes ; l'appellation « ministère Danton » est donc doublement abusive<sup>317</sup>. Seule une minorité de membres est réellement mise en cause au début de l'été 1793. Au cours de la séance du 10 juillet, un membre de la Convention demande que les fonctions du Comité de salut public soient explicitement déterminées et qu'il n'ait plus à s'occuper « des objets d'intérêt général »<sup>318</sup>. Camille Desmoulins avoue qu'en dépit du patriotisme des membres du Comité de salut public, « c'est sous son règne que sont arrivés les désastres les plus humiliants pour la République »<sup>319</sup>. Jean-Bon Saint-André suggère que la confiance de l'Assemblée soit maintenue en faveur du Comité de salut public ou bien qu'il soit anéanti<sup>320</sup>. Cependant, la problématique du jour ne concerne pas l'institution mais les membres qui la composent et le nombre de ces derniers, passé de neuf à douze. Drouet propose la mise au vote du renouvellement du Comité qui sera composé d'un maximum de neuf membres<sup>321</sup>. La Convention décrète aussitôt que le Comité « sera composé de neuf membres, & que ses pouvoirs seront ceux qui lui furent donnés lors de sa formation »<sup>322</sup>. Lors de la séance du soir,

---

<sup>315</sup> Jacques de Saint-Victor et Thomas Branthôme, *Histoire de la République en France*, op. cit., p. 287.

<sup>316</sup> Alphonse Aulard, « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, op. cit., p. 492 ; Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, op. cit., p. 70. Voir aussi, Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions*, op. cit., p. 82.

<sup>317</sup> Bernard Gainot, *Dictionnaire des membres du comité de Salut Public, Dictionnaire analytique biographique et comparé des 62 membres du Comité de Salut Public*, Paris, Tallandier, 1990, p. 16.

<sup>318</sup> *AP*, t. 68, p. 513, séance du 10 juillet 1793, un membre.

<sup>319</sup> *Ibid.*, Camille Desmoulins.

<sup>320</sup> *Ibid.*, Jean-Bon Saint-André.

<sup>321</sup> *Ibid.*, p. 514, Drouet.

<sup>322</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 39, p. 71, « Décret relatif à la composition du comité de salut public », 10 juillet 1793.

sont nommés au Comité de salut public Jean-Bon Saint-André, Barère, Gasparin, Couthon, Hérault, Thuriot, Prieur (de la Marne), Saint-Just et Robert Lindet<sup>323</sup>. L'homme prépondérant du Comité, Danton, n'est pas réélu par la Convention. Seulement deux Dantonistes continuent de siéger au Comité : Thuriot et Hérault de Séchelles, qui démissionnent respectivement en septembre et décembre 1793<sup>324</sup>. Mirkine-Guetzévitch interprète cette sanction comme un vote de défiance : « Ce ministère est tombé le 10 juillet 1793, du fait d'un vote de défiance relatif à la politique extérieure ; [...] la Convention n'étant pas satisfaite des résultats de cette politique ne réélit pas Danton : c'est un vote de défiance<sup>325</sup>. » Il est vrai que la journée débouche sur l'avènement d'une majorité jacobine au sein du principal comité de gouvernement, mais ce premier cas ne permet pas de confirmer la pertinence de l'idée d'une responsabilité ministérielle des membres du Comité. Le renouvellement effectué ce 10 juillet s'apparente davantage à une épuration, afin de ramener le Comité de salut public à sa composition originelle de seulement neuf membres<sup>326</sup>.

**489. La reddition de compte du 25 septembre 1793.** La chute de Danton entraîne « l'avènement au pouvoir du deuxième Comité de Salut Public »<sup>327</sup>. Après ce qui constitue – selon les théoriciens de la responsabilité ministérielle du Comité – un « ministère Danton », viendrait un « ministère Robespierre »<sup>328</sup>, le meneur jacobin étant nommé le 27 juillet 1793 en remplacement de Gasparin<sup>329</sup>. Au cours de la séance du 25 septembre 1793, la Convention est informée des défaites survenues en Vendée et celles subies par l'armée du nord ; elle exige immédiatement que le Comité de salut public lui présente « un rapport sur l'état de la Vendée »<sup>330</sup>. Billaud-Varenne répond que le Comité « frémit depuis quarante-huit heures de l'horrible coalition formée par tous les intrigants qui veulent anéantir la République et la Convention nationale »<sup>331</sup>, mais il ne peut, malgré l'étendue de ses fonctions, « se charger seul

<sup>323</sup> *Ibid.*, vol. 39, p. 75, « Décret relatif à la nomination des membres du comité de salut public », 10 juillet 1793.

<sup>324</sup> Bernard Gainot, *Dictionnaire des membres du comité de Salut Public*, *op. cit.*, p. 25 et p. 122 ; Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, *op. cit.*, p. 96.

<sup>325</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>326</sup> Robert Villiers, « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP*, *op. cit.*, p. 386.

<sup>327</sup> Jean-Louis Thaon, *L'œuvre du Deuxième Comité de Salut Public*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>328</sup> Voir notamment Alphonse Aulard, « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, *op. cit.*, p. 492 ; Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, p. 188 ; Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions*, *op. cit.*, p. 82 ; Robert Villiers, « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP*, *op. cit.*, p. 388. Suivant Robert Villiers, le terme de ministère ne saurait toutefois recouvrir une signification juridique.

<sup>329</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 39, p. 275, « Décret qui nomme Robespierre l'aîné, membre du comité de salut public », 27 juillet 1793.

<sup>330</sup> *AP*, t. 75, p. 126, séance du 25 septembre 1793.

<sup>331</sup> *Ibid.*, Billaud-Varenne.

d'une si terrible responsabilité »<sup>332</sup>. Il faut, selon lui, que « la responsabilité pèse sur toutes les têtes, et que la Convention réponde en masse du salut public »<sup>333</sup>. Bertrand Barère, au nom du Comité de salut public, insiste principalement sur la responsabilité personnelle du général Houchard<sup>334</sup> dans les revers de l'armée du Nord<sup>335</sup>, et égratigne le Conseil exécutif qui n'est pas « aussi révolutionnaire, aussi énergique qu'on pourrait peut-être le désirer »<sup>336</sup>. Il rappelle ensuite que, le Comité étant une émanation du corps législatif, « on ne peut l'accuser injustement sans attaquer la Convention elle-même »<sup>337</sup>. Jean-Bon Saint-André expose aux représentants la nécessité de conserver l'institution du Comité de salut public, quand bien même ils souhaiteraient en modifier la composition<sup>338</sup>. Suite à un nouveau discours de Robespierre qui implore la Convention de se prononcer<sup>339</sup>, elle décrète qu'elle conserve sa confiance envers le Comité de salut public et approuve toutes ses mesures<sup>340</sup>. Robespierre parvient à imposer une ligne de conduite très claire : l'Assemblée devra « désormais laisser gouverner le Comité »<sup>341</sup>. Le Comité obtient donc un vote confiance<sup>342</sup>. D'un point de vue institutionnel, la discussion tenue au cours de cette séance montre en quelque sorte un « ministère responsable devant une assemblée qui pose la question de confiance pour renforcer sa position et continuer sa politique »<sup>343</sup>. Elle constitue, pour le moins, une réelle « interpellation où il fut sur le point d'être mis en minorité »<sup>344</sup>. Cependant, un comité, pour la seule raison qu'il est issu d'une assemblée révolutionnaire, dispose d'une confiance supérieure à un ministère quelconque<sup>345</sup>. Son statut est bien différent de celle d'un organe comme le ministère, qui est en théorie strictement dissocié du corps législatif.

**490. Le coup d'État du 9 thermidor.** Le 8 thermidor, Robespierre prononce un long discours pour contrer une opposition qui dénonce constamment la dictature du Comité de salut

---

<sup>332</sup> *Ibid.*

<sup>333</sup> *Ibid.*

<sup>334</sup> Voir notamment : Renaud Faget, « L'affaire Houchard ou la doctrine judiciaire de la guerre », *AHRF*, avril-juin 2010, n° 360, p. 49 à 75.

<sup>335</sup> *AP*, t. 75, p. 129-130, séance du 25 septembre 1793, Barère.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> *AP*, t. 75, p. 133, Jean-Bon Saint-André.

<sup>339</sup> *OMR*, t. 10, p. 120, séance du 25 septembre 1793, « Pour le Comité de salut public et contre Briez ».

<sup>340</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 42, p. 28, « Décret portant que le comité de salut public a toute la confiance de la Convention », 25 septembre 1793.

<sup>341</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>342</sup> Robert Palmer, *Twelve Who Ruled*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>343</sup> Samuel Marlot, *Le gouvernement en 1793*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>344</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>345</sup> Jean Petot, *Les grandes étapes du régime républicain français*, *op. cit.*, p. 145.



public. C'est – selon Robespierre – une accusation qui « avilit le gouvernement »<sup>346</sup>, ainsi que l'ensemble des institutions révolutionnaires. Les ennemis du gouvernement révolutionnaire, poursuit-il, cherchent « à le dénaturer »<sup>347</sup>, à le rendre odieux « pour préparer sa destruction »<sup>348</sup>. L'Incorruptible sous-entend donc que les attaques dirigées contre sa personne ou contre le Comité de salut public atteignent inéluctablement la Convention nationale elle-même<sup>349</sup>. Or, il affirme vouloir préserver le gouvernement révolutionnaire en présentant le Comité de salut public comme le garant de la liberté<sup>350</sup>. Il faut selon lui « punir les traîtres, renouveler les bureaux du Comité de sûreté générale, épurer ce Comité lui-même, et le subordonner au Comité de salut public, épurer le Comité de salut public lui-même, constituer le gouvernement sous l'autorité suprême de la Convention, qui est le centre et le juge »<sup>351</sup>. Robespierre n'obtient pourtant pas le succès espéré devant la Convention, pas plus que le soir même à la société des Jacobins<sup>352</sup>. Ses adversaires (notamment Vadier, membre éminent du Comité de sûreté générale, et les anciens représentants en mission Tallien, Fréron et Fouché) s'unissent au même moment à certains membres du Comité de salut public (Barère, Billaud-Varenne et Collot d'Herbois), afin de préparer la chute de celui qu'il présente comme un nouveau Cromwell, un nouveau Catilina<sup>353</sup>. Robespierre, Saint-Just et Couthon<sup>354</sup> sont mis en état d'arrestation et exécutés le lendemain. Le Comité de salut public subit alors sa première grande recomposition depuis juillet 1793. Le 13 thermidor, afin de remplacer cet ancien « triumvirat », ainsi que Hérault de Séchelles, Prieur de la Marne et Jean-Bon Saint-André, six nouveaux membres sont nommés : Eschassériau, Laloy et Tallien, ou renommés : Bréard, Thuriot et Treillard<sup>355</sup>.

<sup>346</sup> OMR, t. 10, p. 553, séance du 8 thermidor an II (26 juillet 1794) « Contre les factions nouvelles et les députés corrompus ».

<sup>347</sup> Ibid., t. 10, p. 557.

<sup>348</sup> Ibid., t. 10, p. 564.

<sup>349</sup> Jacques Solé, « Robespierre à la Convention le 8 thermidor : discours testament ou discours programme ? », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnaucourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre, op. cit.*, p. 296.

<sup>350</sup> OMR, t. 10, p. 569, séance du 8 thermidor an II (26 juillet 1794), « Contre les factions ». Robespierre déclare à ce sujet : « Le gouvernement révolutionnaire mérite toute votre attention : qu'il soit détruit aujourd'hui, demain la liberté n'est plus. Il ne faut pas le calomnier, mais le rappeler à son principe, le simplifier, diminuer la foule innombrable de ses agents, les épurer surtout : il faut rendre la sécurité au peuple, mais non à ses ennemis ».

<sup>351</sup> Ibid., t. 10, p. 576, séance du 8 thermidor an II (26 juillet 1794) « Contre les factions ».

<sup>352</sup> Ibid., t. 10, p. 586, Société des Amis de la Liberté et de l'Égalité, séance du 8 thermidor an II (26 juillet 1794), « Robespierre lit le discours qu'il vient de prononcer à la Convention ».

<sup>353</sup> Voir notamment Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur, Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1989, p. 64 à 71 ; Françoise Brunel, *Thermidor, La chute de Robespierre*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1989, p. 98. Sur la comparaison à Catilina, voir plus spécifiquement Jacques Bouineau, *Les toges du pouvoir ou la Révolution de droit antique (1789-1799)*, Toulouse, Association des Publications de l'Université de Toulouse-le Mirail et Éditions Eché, 1986, p. 153 à 155.

<sup>354</sup> Coll. Baudouin, vol. 52, p. 83, « Décret portant que Maximilien Robespierre sera sur-le-champ mis en état d'arrestation », 9 thermidor an II (27 juillet 1794) ; Coll. Baudouin, vol. 52, p. 83, « Décret portant que Saint-Just, Couthon et Lebas seront mis en état d'arrestation », 9 thermidor an II (27 juillet 1794).

<sup>355</sup> AP, t. 94, p. 19, séance du 13 thermidor an II (31 juillet 1794).

Associés, dans les premiers temps, aux protagonistes du grand Comité de l'an II, ils inaugurent l'existence d'un troisième Comité de salut public : le Comité thermidorien.

La destitution des trois membres du Comité de salut public en raison d'un vote de la Convention pourrait conforter la théorie de la responsabilité ministérielle du Comité de salut public<sup>356</sup>. Les Thermidoriens eux-mêmes conçoivent la chute de Robespierre comme un « simple déplacement de majorité parlementaire ne concernant pas le fonctionnement du gouvernement révolutionnaire »<sup>357</sup>. Pourtant, l'évènement du 9 thermidor peut difficilement être qualifié de mise en œuvre d'une responsabilité ministérielle. Tout d'abord, aucune référence n'est faite dans les actes d'accusation à une quelconque mise en jeu de la responsabilité politique ou pénale des accusés<sup>358</sup>. Ensuite, leur éviction est le résultat d'une intrigue politique tramée en dehors du corps législatif, afin, précisément, d'éviter la tenue d'un réel débat sur leur responsabilité. L'absence même d'un jugement avant l'exécution des protagonistes relève davantage d'un coup d'État que d'une procédure de destitution fondée sur la responsabilité politique. Enfin, lors de cette séance du 9 thermidor, Saint-Just, faisant remarquer le rôle de certains membres du Comité à la tête de leur section, demande « s'il est sage que les membres fassent le métier de ministres, qu'ils s'ensevelissent dans des bureaux, qu'ils s'éloignent de vous, et altèrent ainsi l'esprit et les principes de leur compagnie »<sup>359</sup>. Saint-Just considère qu'en agissant comme des ministres, « ils se sont isolés de la Convention et se sont exposés ainsi à une responsabilité de type ministériel »<sup>360</sup>. Or, Robespierre, Couthon et lui-même n'ont pas réellement dirigé de « département ministériel ». Loin d'être provoquée par la responsabilité ministérielle, la chute du Grand Comité de salut public est réalisée « en sortant de la légalité »<sup>361</sup>.

## **b) La responsabilité individuelle des anciens membres des comités de gouvernement**

**491. Les accusations portées par les Thermidoriens.** Le 9 fructidor (26 août 1794), paraît une fameuse brochure de Méhée de La Touche intitulée *La Queue de Robespierre*<sup>362</sup>. L'auteur cherche à dénoncer d'autres membres du Comité de salut public impliqués dans le système de la Terreur : Barère, Collot d'Herbois et Billaud-Varenne. Seulement deux jours plus tard – le

---

<sup>356</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 118.

<sup>357</sup> Jean Tulard, *Les Thermidoriens*, Paris, Fayard, 2005, p. 61.

<sup>358</sup> *AP*, t. 93, p. 542, séance du 9 thermidor an II (27 juillet 1794).

<sup>359</sup> *Ibid.*, Saint-Just.

<sup>360</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 347.

<sup>361</sup> Jacques de Saint-Victor et Thomas Branthôme, *Histoire de la République en France*, op. cit., p. 288.

<sup>362</sup> Jean-Claude-Hippolyte Méhée de La Touche, *La Queue de Robespierre, ou les Dangers de la liberté de la presse*, Paris, Imprimerie nationale, 1794, BnF, 8-LB<sup>41</sup>-1219.

28 août 1794 –, Laurent Lecointre les dénonce devant la Convention thermidorienne<sup>363</sup>, ainsi que les quatre anciens membres du Comité de sûreté générale : Amar, David, Vadier et Voulland<sup>364</sup>. Malgré un rejet préalable de la dénonciation de Lecointre, une commission de vingt-et-un membres est spécialement créée le 7 nivôse an II (27 décembre 1794) pour examiner la conduite de Barère, Billaud-Varenne, Collot d'Herbois et Vadier<sup>365</sup>. Suivant les conclusions de son rapport, présenté par Saladin<sup>366</sup>, ils sont mis en état d'arrestation en application d'un décret du 12 ventôse an III (2 mars 1795)<sup>367</sup>. Dans sa brochure *La queue de Robespierre écorchée*, Couturier se réjouit de la fin d'un despotisme des comités de gouvernement, jugé plus odieux encore que celui des quatorze siècles précédents<sup>368</sup>. La poursuite et la condamnation au bagne prononcée contre Billaud-Varenne et Collot d'Herbois relèvent bien d'une procédure de droit commun<sup>369</sup>. Seule la responsabilité individuelle des quatre membres des comités de gouvernement est mise en action. La fonction gouvernementale impliquant une responsabilité solidaire de tous les membres du gouvernement, cet exemple ne permet toujours pas d'affirmer que la Convention ait établi un régime de responsabilité politique des gouvernants.

**492. La fin de la suprématie du Comité de salut public.** Plus qu'une remise en cause des membres du Comité de salut public, le 9 thermidor an II marque une rupture au niveau institutionnel. Certes, le gouvernement révolutionnaire est maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1795, mais les pouvoirs sont rééquilibrés entre les comités et l'Assemblée, de même qu'entre les comités de gouvernement entre eux. Les députés thermidoriens décident que tous les comités « seront renouvelés par quart chaque mois »<sup>370</sup>, les membres sortants ne pouvant plus être immédiatement réélus. Le Comité de salut public perd de cette manière son apparente collégialité, laquelle était entretenue par le maintien des mêmes acteurs en son sein. La collégialité étant nécessaire dans un gouvernement, l'absence d'unité nuit désormais au bon

<sup>363</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, op. cit., p. 83-84.

<sup>364</sup> Laurent Lecointre, *Dénonciation faite à la Convention nationale, par Laurent Lecointre, de Versailles, député du département de Seine et Oise, contre Billaud-Varennes, Collot-d'Herbois et Barère, Membres du Comité de Salut public ; Vadier, Voulland, Amar, et David, Membres du Comité de Sûreté générale*, 1794, BnF, LE<sup>38</sup>-2175.

<sup>365</sup> Coll. Baudouin, vol. 57, p. 33-34, « Décret qui ordonne la nomination d'une commission de 21 membres, pour faire un rapport sur les faits imputés aux représentants du peuple Billaud-Varenne, Collot d'Herbois, Barère & Vadier & les autorise à faire imprimer leurs mémoires aux frais de la république », 7 nivôse an III (27 décembre 1794).

<sup>366</sup> *Moniteur*, t. 23, p. 589 à 591, n° 164, 14 ventôse an III (4 mars 1795), séance du 12 ventôse an II (2 mars 1795).

<sup>367</sup> Coll. Baudouin, vol. 59, p. 99-100, « Décret portant que les représentants du peuple Billaud-Varenne, Collot-d'Herbois, Barère & Vadier seront mis en état d'arrestation », 12 ventôse an III (2 mars 1795).

<sup>368</sup> Couturier, *La queue de Robespierre écorchée, ou la tactique de ses rivaux dévoilée*, Paris, Imprimerie d'Hautbout l'aîné, 1795, p. 4.

<sup>369</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 121.

<sup>370</sup> Coll. Baudouin, vol. 52, p. 98, « Décret portant que tous les comités de la Convention nationale seront renouvelés par quart chaque mois et par appel nominal, et que les membres qui sortiront chaque mois ne pourront être réélus qu'un mois après », 11 thermidor an II (29 juillet 1794).

exercice de la fonction gouvernementale. Malgré tout, le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) qui réorganise les comités de la Convention prévoit que le Comité de salut public conserve la direction des relations extérieures, dans « leur partie politique, & en surveille la partie administrative »<sup>371</sup>. De même, il conserve la direction et la surveillance des opérations militaires<sup>372</sup>. Cependant, le décret du 7 fructidor attribue à chaque comité « une partie du pouvoir exécutif »<sup>373</sup>, rompant de cette manière la prépondérance du Comité de salut public sur les autres comités de la Convention<sup>374</sup>. Les seize nouveaux comités de la Convention forment, d'une certaine manière, « autant de gouvernements »<sup>375</sup>. Dans sa dernière phase, le gouvernement révolutionnaire redonne toutefois les pleins pouvoirs au Comité de salut public, selon les dispositions du décret du 21 floréal an III (10 mai 1795)<sup>376</sup>. Ce décret dispose notamment qu'il prend seul « les arrêtés relatifs aux mesures d'exécution sur toutes les matières qui forment ses attributions actuelles »<sup>377</sup>. L'objectif des Thermidoriens est alors de redonner au gouvernement l'unité qui lui manquait depuis la réforme du 7 fructidor<sup>378</sup>.

**493.** L'absence d'une mise en œuvre de la responsabilité du Comité de salut public lui entrouvre la voie pour un accaparement de la fonction administrative. À ce titre, la prorogation permanente de ses membres favorise leur spécialisation progressive dans un ou plusieurs champs d'intervention gouvernementale et administrative<sup>379</sup>.

## § 2 : La confusion des fonctions gouvernementales et administratives

**494. La création de « départements ministériels » au sein du Comité.** Dès sa création, le Comité de salut public adopte une organisation semblable à celle d'un ministère. Le 10 avril, le premier Comité adopte un ordre de travail qui attribue à chaque membre un domaine d'administration<sup>380</sup>. Suite à l'éviction des Girondins<sup>381</sup>, six sections sont instituées, le 13 juin, pour prendre en charge la correspondance générale, les affaires étrangères, la guerre, la marine,

<sup>371</sup> Coll. Baudouin, vol. 53, p. 49, « Décret sur l'organisation des comités de la Convention nationale », 7 fructidor an II (24 août 1794), titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>372</sup> Ibid., titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 4.

<sup>373</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 144.

<sup>374</sup> Antoine-Claire Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, op. cit., p. 133.

<sup>375</sup> Gilles Henry, *Essai sur les gouvernements provisoires*, op. cit., p. 48.

<sup>376</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 150.

<sup>377</sup> Coll. Baudouin, vol. 61, p. 125, « Décret relatif au gouvernement », 21 floréal an III (10 mai 1795), art. 2.

<sup>378</sup> *Moniteur*, t. 24, p. 319, n° 220, 10 floréal an III (29 avril 1795), séance du 7 floréal an III (26 avril 1795), Thibaudeau.

<sup>379</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 104.

<sup>380</sup> RACSP, t. 3, p. 182, séance du 10 avril 1793.

<sup>381</sup> Samuel Marlot, *Le gouvernement en 1793*, op. cit., p. 78.

les contributions publiques et « pour entendre chaque jour les réclamations des représentants du peuple et des citoyens »<sup>382</sup>. Ainsi se dessine déjà une similitude avec les départements ministériels que ces sections sont censées surveiller<sup>383</sup>. Dans ses *Révélations sur le Comité de salut public*, Prieur de la Côte-d'Or indique la répartition des domaines d'intervention à partir du 27 juillet 1793 : Robespierre, Saint-Just et Couthon s'occuperaient d'un bureau de police générale, Billaud-Varenne et Collot d'Herbois du bureau de correspondance, Barère des relations diplomatiques, des secours publics et partiellement de la marine, Robert Lindet de l'approvisionnement, du transport et des fournitures pour l'armée, Carnot du mouvement des troupes et des opérations de guerre, Jean-Bon Saint-André et Prieur de la Marne de la marine, lui-même prenant en charge la fabrication des armes et des poudres ainsi que la gestion des établissements d'art et d'instruction publique<sup>384</sup>. D'abord réalisée « sans convention officielle, selon leurs précédents et leurs aptitudes »<sup>385</sup>, cette répartition des attributions entre les membres du Comité est consacrée par un arrêté du 23 septembre 1793, dans lequel il est décidé « que chacun de ses membres sera attaché à une division de travail »<sup>386</sup>. Après cet arrêté, il apparaît clairement que la spécialisation des membres du Comité de salut public s'accroît<sup>387</sup>. En raison de cette répartition, certains membres administrent leur division sans soumettre leurs décisions aux délibérations du Comité, et adoptent individuellement toute une série d'arrêtés dans le domaine qui leur est confié<sup>388</sup>. Formellement, ce sont bel et bien des « départements ministériels, au sens premier du terme, c'est-à-dire des sortes de services constitués d'agents placés sous l'autorité d'un chef politique et appelés à traiter, dans un sens défini par ce dernier et en les répartissant par services, des matières ayant entre elles une certaine affinité »<sup>389</sup>. Parmi ces divisions, les services relatifs à la guerre constituent les meilleurs exemples d'organisation par départements.

**495. L'accaparement des affaires gouvernementales et des tâches administratives.** Les départements ministériels du Comité de salut public illustrent son emprise sur l'administration

---

<sup>382</sup> *RACSP*, t. 4, p. 540, séance du 13 juin 1793.

<sup>383</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 364.

<sup>384</sup> Claude-Antoine Prieur-Duvernois (de la Côte-d'Or), *Révélations sur le Comité de salut public de la Convention nationale par un contemporain qui a été à portée de voir et d'être bien informé*, 1<sup>re</sup> annexe in Georges Bouchard, *Un organisateur de la victoire, Prieur de la Côte-d'Or, membre du Comité de salut public*, Paris, Librairie historique, 1946, p. 436.

<sup>385</sup> Hippolyte Carnot, *Mémoires sur Lazare Carnot*, *op. cit.*, t. 1, p. 348.

<sup>386</sup> *RACSP*, t. 7, p. 15, séance du 23 septembre 1793.

<sup>387</sup> James Matthew Thompson, « L'organisation du travail du Comité de salut public », *AHRF*, Paris, Mellottée éditeur, 1993, t. 10, p. 460.

<sup>388</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, *op. cit.*, p. 124.

<sup>389</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 125.

ministérielle. Il est notable que les activités administratives de ses membres procèdent de la prise en charge du gouvernement par le Comité. Si la fonction gouvernementale implique réellement la direction des relations internationales et des opérations militaires, il n'est pas anormal que les gouvernants s'immiscent également dans l'administration des détails. En outre, les instruments juridiques dont il dispose placent le Comité de salut public « au carrefour des fonctions gouvernementales d'orientation générale et administratives d'application »<sup>390</sup>. Il dépossède le Conseil exécutif provisoire de sa fonction diplomatique (A), de la même manière qu'il accapare l'administration des détails relatifs à la guerre dans ses différentes sections (B).

### **A) L'emprise sur la fonction diplomatique**

**496. L'autonomie du Conseil exécutif dans les relations diplomatiques.** Au cours de la période comprise entre le 10 août 1792 et le 10 octobre 1793, le Conseil exécutif provisoire prend en charge la fonction diplomatique. Il adopte d'importantes mesures, à l'instar de celles prises vis-à-vis de l'Angleterre au cours de sa séance du 29 janvier 1793<sup>391</sup>. En l'occurrence, le Conseil exécutif prend la résolution de porter à la connaissance de la Convention les pièces en sa possession « annonçant des hostilités imminentes »<sup>392</sup>. Le ministre de la Marine est spécifiquement chargé par le Conseil exécutif d'effectuer les expéditions nécessaires pour ordonner un embargo, tandis qu'il « donnera pareillement ordre aux batiments de guerre de la République de courir sur les navires de commerce ou autres portant pavillon anglais, hollandais, russe ou prussien »<sup>393</sup>. Un arrêté, en date du 15 février, ajoute que le ministre de la Marine décidera de toutes les questions « relativement à la levée de l'embargo mis sur des bâtiments français »<sup>394</sup>. Autre exemple : le Conseil arrête, le 7 mars, « qu'il se fera une expédition dans l'Inde ayant pour objet de s'emparer du cap de bonne espérance et faire telles entreprises qu'il sera possible d'exécuter »<sup>395</sup>. Même un auteur tel que Pierre Caron, qui estime que le Conseil exécutif provisoire « a été faible de bout en bout »<sup>396</sup>, remarque bien cette exception en matière diplomatique. La nécessité de conserver le secret des opérations diplomatiques amène les ministres à exercer la fonction diplomatique au détriment des comités de la Convention

---

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>391</sup> AN, AF/II/3, Plaquette 14, pièce 143.

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> *Ibid.*

<sup>394</sup> *Ibid.*, Plaquette 15, pièce 41.

<sup>395</sup> *Ibid.*, Plaquette 16, p. 25.

<sup>396</sup> Pierre Caron, « Conseil exécutif provisoire et pouvoir ministériel (1792-1794) », *AHRF*, *op. cit.*, p. 6.

nationale<sup>397</sup>. Malgré tout, la création du Comité de salut public remet en cause cette prépondérance du Conseil exécutif en matière diplomatique.

**497. L'affaiblissement du ministre des Affaires étrangères.** Les facultés octroyées au Comité de salut public par le décret du 6 avril 1793 tendent inéluctablement à empiéter sur les attributions du ministre des Affaires étrangères et du Conseil exécutif. Puisque le Comité de salut public est « autorisé à prendre, dans les circonstances urgentes, des mesures de défense générale extérieure et intérieure »<sup>398</sup>, ainsi qu'à effectuer des dépenses secrètes<sup>399</sup>, il se trouve habilité à intervenir dans les situations exceptionnelles. Ainsi, il est souverain dans les circonstances exceptionnelles, et se révèle être *ipso facto* un organe hiérarchiquement supérieur aux ministres chargés des affaires ordinaires. Très rapidement, le Conseil exécutif ne semble plus perçu comme le véritable gouvernement de la France. Le ministre des Affaires étrangères annonce le 14 mai 1793 que des puissances étrangères refusent de recevoir les agents consulaires envoyés par le Conseil exécutif provisoire<sup>400</sup>. Il est alors décidé que ces agents diplomatiques seront rappelés à Paris, afin de vérifier les anciens traités. Le ministre se tourne dorénavant vers le Comité de salut public en ce qui concerne la nomination des nouveaux envoyés. À cette époque, Lebrun-Tondu adresse de nombreuses demandes au Comité de salut public afin d'obtenir la signature des passeports délivrés aux agents diplomatiques<sup>401</sup>. Le ministre des Affaires étrangères perd alors sa faculté de nommer les agents diplomatiques, son choix ne devenant effectif qu'avec les signatures apposées par les membres du Comité. De surcroît, par un décret du 30 mai, la Convention institue un bureau diplomatique et commercial « chargé sous la surveillance du comité de salut public et sous la direction du ministre des affaires étrangères, de faire le dépouillement des anciens traités, et examiner les divers rapports commerciaux et industriels de la République avec les diverses nations »<sup>402</sup>. En principe, la création de bureau, composé d'agents politiques, de consuls et vice-consuls<sup>403</sup>, ne remet pas en cause l'autorité du ministre, bien que ses agents soient officiellement placés sous la surveillance du Comité de salut public.

---

<sup>397</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>398</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 33, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793, art. 3.

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 34, art. 5.

<sup>400</sup> *RACSP*, t. 4, p. 163, séance du 14 mai 1793.

<sup>401</sup> Voir AN, D/XLII/2, dossier 1, « Correspondance du ministre des Affaires étrangères Lebrun, relative à des passeports à viser par le Comité ».

<sup>402</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 37, p. 249, « Décret relatif à la formation et à la composition d'un bureau diplomatique et commercial », 30 mai 1793.

<sup>403</sup> *Ibid.*

Selon l'organisation définie le 13 juin, Barère, Danton (jusqu'au 10 juillet) et Héroult de Séchelles (jusqu'au 29 décembre) s'emparent des questions diplomatiques au sein du Comité de salut public<sup>404</sup>. Le Comité de salut public arrête, le 20 août, que le ministre des Affaires étrangères traitera les affaires diplomatiques en respectant la nécessité « de montrer à l'Europe une république puissante, n'existant que par elle-même et ne voulant pas s'immiscer dans le gouvernement d'aucun peuple ni s'associer à aucune de leurs guerres »<sup>405</sup>, qu'il « s'occupera des moyens de pénétrer et de déjouer les intrigues, les manœuvres et la coalition des tyrans de l'Europe et de leurs gouvernements, sans entendre exclure les communications amicales et commerciales qui doivent exister entre toutes les nations »<sup>406</sup>. Le rôle du ministre des Affaires étrangères se résume à l'enregistrement des décisions du Comité de salut public<sup>407</sup>. Le ministre Deforgues ne prend aucune décision sans l'aval du Comité de salut public. Au contraire, le Comité décide par arrêté des actions du ministre des Affaires étrangères. Par exemple, un arrêté du 11 octobre 1793 dispose que le ministre « donnera les ordres nécessaires pour entamer sur-le-champ la négociation des traités d'alliance et de commerce »<sup>408</sup>, afin que la Porte ottomane déclare la guerre à l'Autriche. Il écrit au Comité, pour ce qui concerne les relations avec Constantinople que « tout ce qui a dû être préparé par le Ministre est terminé. L'expédition définitive dépend absolument des décisions du Comité de salut public<sup>409</sup>. » De fait, le Comité dirige dorénavant les affaires internationales grâce à ce bureau des relations extérieures<sup>410</sup>. Ses membres sont semblables à des *ministres-gouvernants* en charge des affaires extérieures.

**498. Les questions diplomatiques majeures.** La mise en place du gouvernement révolutionnaire poursuit la dépossession fonctionnelle du ministre des Affaires étrangères. Dès le mois d'octobre, « le Comité de salut public se charge des opérations majeures de la diplomatie, nomme lui-même les agents, surveille ceux auxquels le ministre a précédemment donné une mission, et finit même par s'occuper de l'administration intérieure du ministère »<sup>411</sup>. Le décret du 17 novembre 1793 relatif aux relations diplomatiques de la République avec les nations alliées marque un autre tournant. Le Comité de salut public est chargé, au détriment du ministre des Affaires étrangères, « de resserrer de plus en plus les liens de l'alliance & de

<sup>404</sup> RACSP, t. 4, p. 540, séance du 13 juin 1793.

<sup>405</sup> *Ibid.*, t. 6, p. 40, séance du 20 août 1793.

<sup>406</sup> *Ibid.*

<sup>407</sup> Jean-Pierre Bois, « Chemin-Deforgues », in DMAE, p. 222.

<sup>408</sup> RACSP, t. 7, p. 360, séance du 11 octobre 1793.

<sup>409</sup> AN, D/XLII/2, dossier 3, « Comptes rendus par le ministre des Affaires étrangères de ses opérations (avril 1793-avril 1794) », pièce 6, 11 ventôse an II.

<sup>410</sup> Jean-Pierre Bois, « Chemin-Deforgues », in DMAE, p. 222.

<sup>411</sup> *Ibid.*



l'amitié qui unissent la République française aux cantons Suisses & aux états-Unis de l'Amérique »<sup>412</sup>. Le décret d'organisation du gouvernement révolutionnaire place définitivement la fonction diplomatique entre les mains du Comité de salut public. Suivant l'article 1<sup>er</sup>, section III, du décret du 14 frimaire, il « est particulièrement chargé des opérations majeures en diplomatie ; & il traitera directement ce qui dépend de ces mêmes opérations »<sup>413</sup>. À partir de l'entrée en vigueur de cette disposition, le Comité de salut public devient donc le « représentant officiel de la République française dans la conduite des relations internationales »<sup>414</sup>. En conséquence, il arrête le 20 ventôse an II (10 mars 1794) les bases suivantes :

« 1° Le Comité signera les lettres de créance données à tous les envoyés ; elles seront contresignées par le ministre des Affaires étrangères. – 2° Le Comité prendra les arrêtés nécessaires pour les autorisations spéciales à donner aux envoyés. – 3° Le Comité arrêtera les bases des opérations à confier aux envoyés de la République ; les instructions seront données par le ministre des affaires étrangères et soumises au Comité. – 4° Le Comité correspondra directement avec les gouvernements étrangers, quand il le jugera convenable à la dignité de la République<sup>415</sup>. »

Le ministère des Affaires étrangères a désormais un rôle purement administratif, comme en témoigne l'attribution à ce dernier du bureau des douanes. Un décret du 28 nivôse (17 janvier 1794) prévoit effectivement que « les registres généraux de comptabilité, de correspondance, et de l'activité de tous préposés dans les douanes, et tous registres, papiers, cartons et effets de l'hôtel de la [...] régie des douanes »<sup>416</sup> soient transférés au département des Affaires étrangères. Le Comité de salut public est seul dorénavant à exercer une fonction diplomatique. D'ailleurs, le décret du 7 fructidor tente de clarifier la confusion des fonctions du Comité en disposant qu'il exerce « la direction des relations extérieures, quant à la partie politique, & en surveille la partie administrative »<sup>417</sup>. *A fortiori*, un décret du 27 ventôse an III (17 mars 1795) arrête les conditions de cette direction des opérations diplomatiques<sup>418</sup>. En distinguant la partie administrative et la partie politique, les Conventionnels consacrent la direction des relations diplomatiques comme constituant une « activité non administrative »<sup>419</sup>, mais purement

<sup>412</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 215, « Décret concernant les relations de la République française avec les autres sociétés politiques », 27 brumaire an II (17 novembre 1793), art. 5.

<sup>413</sup> *Ibid.*, vol. 44, p. 145, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. III, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>414</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 182.

<sup>415</sup> *RACSP*, t. 11, p. 627, séance du 20 ventôse an II (10 mars 1794).

<sup>416</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 45, p. 284, « Décret relatif au service du bureau du département des affaires étrangères, et au paiement des employés des douanes en activité », 28 nivôse an II (17 janvier 1794), art. 2.

<sup>417</sup> *Ibid.*, vol. 53, p. 49, « Décret sur l'organisation des comités de la Convention nationale », 7 fructidor an II (24 août 1794), titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>418</sup> *Ibid.*, vol. 59, p. 186, « Décret sur la direction des opérations diplomatiques », 27 ventôse an III (17 mars 1795).

<sup>419</sup> Pierre Serrand, *L'acte de gouvernement*, op. cit., p. 441.

gouvernementale. Son exercice revient logiquement au Comité de salut public, qui obtient une emprise similaire sur le gouvernement et l'administration de la guerre en dépit de son ampleur.

## **B) Les sections d'administration de la guerre**

**499. Les quatre départements de la guerre du Comité de salut public.** L'administration de la Guerre est retirée au pouvoir exécutif<sup>420</sup>, afin d'être confiée au Comité de Défense générale puis au Comité de salut public. À partir du 31 mai 1793, Danton et Delmas prennent en charge les opérations militaires au sein de ce dernier. C'est une première marque de la « spécialisation des tâches »<sup>421</sup> parmi les membres du Comité. Selon Prieur de la Côte-d'Or, sont apparus au sein du Comité « trois grands ministères personnels : celui de Lindet, qualifié de *Section des approvisionnements et transports* ; celui de Carnot, nommé *Section de la guerre* ; et celui de Prieur de la Côte-d'Or lui-même, désigné par le nom de *Section des armes et poudres* »<sup>422</sup>. En d'autres termes, Lazare Carnot serait « ministre de la guerre »<sup>423</sup> (1), Prieur de la Côte d'Or « ministre des armes »<sup>424</sup> (2), et Robert Lindet « ministre de l'économie et des approvisionnements »<sup>425</sup> (3). Tous trois concurrencent le véritable titulaire du portefeuille ministériel de la Guerre. L'historiographie néglige cependant un quatrième « département » de la guerre : la section de la marine dirigée par Jean-Bon Saint-André et Prieur de la Marne (4).

### **1) La direction de la guerre**

**500. Une section pour organiser la défense nationale.** Jusqu'à la fin de l'année 1792, le Conseil exécutif se révèle très influent dans la conduite des opérations militaires. Unique organe du pouvoir exécutif jusqu'à la création des comités de gouvernement, il maîtrise la « politique militaire »<sup>426</sup> en particulier grâce à son pouvoir de nommer les généraux. Sa position est bouleversée par l'établissement du Comité de Défense générale, destiné à s'occuper « sans interruption avec les ministres, des mesures qu'exige la campagne prochaine »<sup>427</sup>. Cette

---

<sup>420</sup> Jean-Paul Bertaud, « L'administration de la guerre sous la Révolution », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture, Volume 2, The Political Culture of the French Revolution*, Oxford, New York, Pékin, Francfort, São Paulo, Sidney, Tokyo, Toronto, Pergamon Press, 1988, p. 422.

<sup>421</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 387.

<sup>422</sup> Claude-Antoine Prieur-Duvernois (de la Côte-d'Or), *Révélation sur le Comité de salut public*, 1<sup>re</sup> annexe in Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or*, op. cit., p. 437.

<sup>423</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 128.

<sup>424</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>425</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>426</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 376.

<sup>427</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 7, « Décret relatif à la formation d'un comité de défense générale », 1<sup>er</sup> janvier 1793.

immixtion dans la direction de la guerre s'accroît avec l'établissement du Comité de salut public, lequel « est autorisé à prendre dans les circonstances urgentes, des mesures de défense générale extérieure et intérieure »<sup>428</sup>. L'existence même d'un tel Comité démontre la détermination du corps législatif d'imposer sa volonté au Conseil exécutif<sup>429</sup>. En effet, le Comité est chargé « d'élaborer les lois relatives à la défense »<sup>430</sup>. Le 29 juin 1793, le Comité

« considérant qu'il importe plus que jamais que la plus grande activité règne dans le département de la guerre, arrête que les citoyens Danton et Delmas, deux de ses membres, sont chargés spécialement de suivre les opérations du ministre de la guerre et de surveiller l'exécution des décrets et de tous les arrêtés, soit des représentants du peuple près les armées, soit du Comité de Salut public, relatifs à toutes les portions des armées de la République et d'en rendre compte chaque jour au Comité général »<sup>431</sup>.

Le 27 juillet 1793, la Convention décrète, suivant la proposition de Billaud-Varenne, que le Comité doit « organiser, sans délai, la division occupée des détails de la guerre, et que les membres de cette division travailleront une fois chaque semaine avec le comité de la guerre »<sup>432</sup>. Cette organisation paraît d'autant plus indispensable pour organiser « la mobilisation des ressources humaines et matérielles du pays »<sup>433</sup>, conformément au décret du 23 août 1793. À cette époque, il n'existe aucun autre commandement militaire centralisé que celui exercé par le ministre de la Guerre et le Comité de salut public<sup>434</sup>. C'est principalement grâce au décret du 14 frimaire que

« le Comité de Salut Public devient le principal centre d'impulsion dans le domaine militaire comme dans le domaine civil. Tous les corps constitués et fonctionnaires sont placés sous sa direction. Le ministère de la Guerre, chargé de l'exécution des décisions et de l'administration de l'armée, est subordonné au Comité de salut public et à son bureau de la guerre<sup>435</sup>. »

**501. La perte d'influence du ministre de la Guerre.** Le 5 mars 1793, le Conseil exécutif est toujours en mesure de commander les généraux. Ainsi, il ordonne à Servan « d'entrer avec les troupes qu'il commande dans la vallée d'Arau et de s'en emparer »<sup>436</sup>. Mais le ministre de la Guerre devient bientôt un simple rouage chargé de communiquer les décisions du Comité de salut public aux différents corps de l'armée<sup>437</sup>. Par exemple, le 12 mai 1793, le Comité le charge

<sup>428</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 33, « Décret pour la formation d'un comité de salut public », 6 avril 1793, art. 3.

<sup>429</sup> André Corvisier, *Histoire militaire de la France, op. cit.*, t. 2, p. 225.

<sup>430</sup> *Ibid.*

<sup>431</sup> *RACSP*, t. 5, p. 119, séance du 29 juin 1793.

<sup>432</sup> *AP*, t. 69, p. 582, séance du 27 juillet 1793.

<sup>433</sup> Robert Palmer, *Twelve Who Ruled, op. cit.*, p. 60.

<sup>434</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>435</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense, op. cit.*, p. 101.

<sup>436</sup> *AN*, AF/II/3, Plaquette 16, p. 20.

<sup>437</sup> Voir par exemple, *RACSP*, t. 4, p. 129, séance du 12 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 4, p. 366-367, séance du 29 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 5, p. 256, séance du 14 juillet 1793 ; *Ibid.*, t. 5, p. 344, séance du 23 juillet 1793.

d'envoyer « un courrier extraordinaire à Dunkerque pour faire une attaque sur Bruges et Ostende, pour faire une incursion, brûler les vaisseaux, magasins et établissements des ennemis »<sup>438</sup>. De même, le ministre se trouve constamment chargé d'envoyer plusieurs milliers d'hommes en renfort au sein des armées<sup>439</sup>. Le Comité de salut public prend aussi la liberté d'annuler les plans de guerre convenus par les généraux et le Conseil exécutif provisoire. Tel est le cas le 19 juin 1793 : en l'espèce, le plan arrêté par Custine et les ministres le 9 juin, dorénavant jugé inapplicable, le Comité ordonne aux commandants des armées du Nord, de la Moselle et du Rhin de suspendre les mouvements prévus<sup>440</sup>. Aussi, en vertu d'un arrêté du 22 février 1794, les généraux en chef doivent écrire tous les jours au Comité de salut public<sup>441</sup>. Carnot s'occupe personnellement de cette correspondance avec les chefs d'armée et les représentants en mission<sup>442</sup>. Le ministre de la Guerre perd ainsi sa faculté de communiquer avec eux<sup>443</sup>. Le Comité de la Convention thermidorienne conserve d'ailleurs le pouvoir d'arrêter les plans de campagne et d'en surveiller l'exécution<sup>444</sup>, mais aussi la surveillance de la levée et de « l'organisation des forces de terre & de mer, l'exercice & la discipline des gens de guerre »<sup>445</sup>.

**502. Les nominations militaires.** Comme le démontrent plusieurs exemples, le Conseil exécutif demeure maître de la nomination des généraux jusqu'au mois d'octobre 1793<sup>446</sup>, sous réserve d'obtenir l'approbation de la Convention nationale<sup>447</sup>. À cet égard, tandis que la politique choisie par Bouchotte et les bureaux du ministère de la Guerre tend à réaliser une épuration du corps de l'armée, encore majoritairement constitué au printemps 1793 d'officiers aristocrates, la Convention confirme au cours du mois de mai la nomination de nombreux généraux dévoués au Comité de salut public<sup>448</sup>. Par ailleurs, un décret du 12 mai 1793 relatif à l'organisation des tribunaux criminels militaires dispose en son article 8, titre 1<sup>er</sup>, que « l'accusateur militaire et les juges-de-paix seront choisis par le Conseil exécutif, et ratifiés par

<sup>438</sup> *Ibid.*, t. 4, p. 128, séance du 12 mai 1793.

<sup>439</sup> Voir par exemple, *Ibid.*, t. 5, p. 345, séance du 23 juillet 1793.

<sup>440</sup> *Ibid.*, t. 5, p. 5, séance du 19 juin 1793.

<sup>441</sup> *Ibid.*, t. 11, p. 330, séance du 4 ventôse an II (22 février 1794).

<sup>442</sup> Hippolyte Carnot, *Mémoires sur Lazare Carnot*, *op. cit.*, t. 1, p. 435.

<sup>443</sup> Gaston Dodu, *Le parlementarisme et les parlementaires sous la Révolution*, *op. cit.*, p. 267.

<sup>444</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 49, « Décret sur l'organisation des comités de la Convention nationale », 7 fructidor an II (24 août 1794), titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 4.

<sup>445</sup> *Ibid.*, titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 3.

<sup>446</sup> Voir notamment *RACSP*, t. 5, p. 165-166, séance du 4 juillet 1793.

<sup>447</sup> *Ibid.*, t. 4, p. 240, séance du 19 mai 1793. En l'espèce, le Comité de salut public propose à la Convention « d'approuver la nomination faite par le Conseil exécutif provisoire du général Kellermann pour commander en chef les deux armées des Alpes et d'Italie, et du général Brunel pour commander sous ses ordres celle d'Italie ».

<sup>448</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, *op. cit.*, p. 192 à 194. Voir encore, à titre d'illustration, la confirmation de la nomination de Kellermann : *AP*, t. 65, p. 160, séance du 21 mai 1793.

le comité de salut public »<sup>449</sup>. Le Comité de salut public peut déjà être tenu responsable du choix de mauvais généraux, comme l'atteste l'affaire Houchard, qui entraîne la crise du 25 septembre<sup>450</sup>. Le décret instituant le gouvernement révolutionnaire octroie en revanche le droit de nommer les généraux en chef à la Convention, « sur la présentation du comité de salut public »<sup>451</sup>. Grâce à ce décret, la Convention obtient enfin le droit de nomination des généraux en chef des armées de terre et de mer<sup>452</sup>. Pour leur part, les ministres de la Guerre et de la Marine ne peuvent faire aucune promotion parmi les officiers généraux<sup>453</sup>, sans un examen préalable et l'acceptation du Comité de salut public. De même, ils ne peuvent révoquer les « agents militaires nommés provisoirement par les représentants du peuple envoyés près les armées, sans en avoir fait la proposition écrite & motivée au comité de salut public, & sans que le comité l'ait acceptée »<sup>454</sup>. Détentrice du pouvoir de nommer les généraux, la Convention ne fait que valider les choix réalisés par le Comité de salut public<sup>455</sup>. L'organisation du gouvernement révolutionnaire prive ainsi le ministère de toute influence dans l'élaboration des plans de campagnes.

## 2) La fabrication des armes

**503. L'impulsion de Prieur de la Côte-d'Or.** L'action politique qui fait du député de la Côte-d'Or Claude-Antoine Prieur Duvernois un organisateur de la victoire en l'an II découle des fonctions de « ministre de l'armement »<sup>456</sup> qu'il exerce entre le 14 août 1793 et le 6 octobre 1794 au sein du Comité de salut public. Il remplit effectivement les fonctions d'un ministre en charge de la fabrication des armes et des poudres, les trois premiers mois aux côtés de Lazare Carnot<sup>457</sup>, puis personnellement jusqu'à son départ du Comité. La section des armes qu'il dirige est organisée en six bureaux respectivement consacrés aux armes portatives, à la grosse artillerie, aux poudres et salpêtres, aux mines, aux objets divers, aux dessinateurs<sup>458</sup>. Pour mener une action efficace, Prieur de la Côte-d'Or parvient à entourer le Comité de salut public des meilleurs savants, afin « de les associer étroitement à l'œuvre de défense nationale »<sup>459</sup>. Prieur

<sup>449</sup> Coll. Baudouin, vol. 37, p. 104, « Décret concernant l'organisation des Tribunaux criminels militaires », 12 mai 1793, titre I<sup>er</sup>, art. 8.

<sup>450</sup> Robert Palmer, *Twelve Who Ruled*, op. cit., p. 94.

<sup>451</sup> Coll. Baudouin, vol. 42, p. 174, Décret proclamant le gouvernement révolutionnaire, art. 5.

<sup>452</sup> Ibid., vol. 44, p. 146, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. III, art. 4.

<sup>453</sup> Ibid.

<sup>454</sup> Ibid.

<sup>455</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, op. cit., p. 104.

<sup>456</sup> Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or*, op. cit., p. 185.

<sup>457</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, op. cit., p. 659.

<sup>458</sup> Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or*, op. cit., p. 217.

<sup>459</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, op. cit., p. 663.

engage même des ingénieurs pour employer les récentes expériences aéronautiques à des fins stratégiques<sup>460</sup>.

**504. Les dispositions relatives à la fabrication d'armement.** Jusqu'à l'adoption du décret du 23 août 1793 relatif à la levée en masse, le ministre de la Guerre s'occupe de la fourniture des armes sous le commandement du Comité de salut public. Le Comité charge régulièrement le ministre de faire parvenir l'armement nécessaire aux armées<sup>461</sup>. Cependant, la production n'est pas en mesure de répondre à l'urgence de la situation. Les membres du Comité de salut public prennent conscience que l'heure n'est plus « aux mesures de détails et aux palliatifs »<sup>462</sup>. Déposant le ministre de la Guerre de sa mission de superviser la fabrication des armes, la Convention décrète le 23 août que « le comité de salut public est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour établir, sans délai, une fabrication extraordinaire d'armes »<sup>463</sup>. Barère précise dans le rapport présenté ce même jour que le Comité s'est déjà « occupé de former à Paris un établissement national pour une grande fabrication d'armes »<sup>464</sup>, qui pourrait livrer jusqu'à mille fusils par jour. Quelques annonces sont également réalisées, telles que la création de 250 forges à proximité du jardin du Luxembourg, ou la transformation de maisons en ateliers<sup>465</sup>. Une administration chargée de surveiller les travaux doit alors être placée sous la « direction du ministre de la guerre, et sous la surveillance du comité de Salut public »<sup>466</sup>. Un crédit de cinquante millions est octroyé au ministre de la Guerre afin d'assurer une prompte exécution du décret du 23 août, tandis que, par un décret adopté cinq jours plus tard, toutes « les terres & matières salpêtrées [...] sont mises à la disposition du conseil-exécutif-provisoire »<sup>467</sup>. Conformément à ce décret, le 30 août, le Comité autorise le ministre de la Guerre à établir des ateliers dans différents édifices nationaux<sup>468</sup>. Les fabriques sont installées aux Tuileries, au

---

<sup>460</sup> Robert Palmer, *Twelve Who Ruled*, *op. cit.*, p. 355.

<sup>461</sup> Parmi les nombreux arrêtés relatifs à la fourniture d'armement, voir par exemple, *RACSP*, t. 4, p. 136, séance du 13 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 4, p. 202, séance du 17 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 4, p. 278, séance du 22 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 4, p. 294, séance du 23 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 5, p. 344, séance du 23 juillet 1793 ; *Ibid.*, t. 6, p. 59, séance du 22 août 1793 ; *Ibid.*, t. 6, p. 114, séance du 26 août 1793. Le même type de mission est confié au ministre de la Marine, voir notamment *Ibid.*, t. 4, p. 295, séance du 23 mai 1793. Le ministre des Affaires étrangères peut être également sollicité pour acheter des armes auprès de puissances étrangères, voir par exemple *Ibid.*, t. 4, p. 343, séance du 27 mai 1793.

<sup>462</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>463</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 40, p. 223, « Décret qui détermine le mode de réquisition des citoyens français contre les ennemis de la République », 23 août 1793.

<sup>464</sup> *AP*, t. 72, p. 678, séance du 23 août 1793, Barère au nom du Comité de salut public.

<sup>465</sup> *Ibid.*

<sup>466</sup> *Ibid.*

<sup>467</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 40, p. 294-295, « Décret qui met à la disposition du conseil exécutif toutes les terres & matières salpêtrées », 28 août 1793.

<sup>468</sup> *RACSP*, t. 6, p. 205-206, séance du 30 août 1793.

Luxembourg et aux Invalides<sup>469</sup>. Le 31 août, le Comité de salut public décide que, le ministre ayant commandé quarante mille piques et javelots, le fer sera employé pour la fabrication d'armes à feu<sup>470</sup>. Considérant que « la fabrication extraordinaire des armes est une mesure de salut public »<sup>471</sup>, le Comité arrête des mesures relatives à l'organisation du travail dans les ateliers<sup>472</sup>. En dépit de tous ces arrêtés du Comité, l'objectif des mille fusils par jour ne pourra jamais être atteint, notamment en raison de la pénurie des matières nécessaires à la fabrication<sup>473</sup>. Prieur de la Côte-d'Or comptabilise un nombre approximatif de six cents fusils produits chaque jour<sup>474</sup>. Ce manque de fusils amène le Comité de salut public à prôner le recours aux armes blanches. Leur production, principalement réalisée dans la manufacture de Klingenthal, demeure elle aussi insuffisante<sup>475</sup>.

La surveillance du Comité de salut public devient réellement efficace avec l'instauration officielle du gouvernement révolutionnaire<sup>476</sup>. C'est à cette date du 14 frimaire que Prieur de la Côte-d'Or charge le ministre des Contributions publiques, sous la direction duquel est placée la Régie des poudres et salpêtres, d'exécuter promptement le décret qu'il présente à la Convention le 4 décembre 1793. L'objectif recherché par ce dernier décret est l'accélération de la recherche de salpêtre dans les sols du territoire national<sup>477</sup>. Par la suite, même le décret de réorganisation des comités du 7 fructidor conserve au sein du Comité de salut public la surveillance de tout ce qui est relatif à la production et aux travaux militaires, qu'il s'agisse des fortifications et travaux militaires aux frontières<sup>478</sup>, des bâtiments militaires<sup>479</sup>, des manufactures d'armes, fonderie, magasins, arsenaux, des poudres et de tout type d'armement<sup>480</sup>.

<sup>469</sup> Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or, op. cit.*, p. 216.

<sup>470</sup> *RACSP*, t. 6, p. 187, séance du 31 août 1793.

<sup>471</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 347, séance du 22 frimaire an II (12 décembre 1793).

<sup>472</sup> *Ibid.*, t. 9, p. 348 à 350.

<sup>473</sup> Jeff Horn, « ‘Mille fusils par jour’. L'économie politique de la production militaire à Paris durant l'ère de la Terreur », in Michel Biard (dir.), *Les politiques de la Terreur, 1793-1794*, Rennes, PUR, Société des Études Robespierristes, 2008, p. 289. Voir aussi, Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur, op. cit.*, p. 99.

<sup>474</sup> Claude-Antoine Prieur-Duvernois (de la Côte-d'Or), *Révélation sur le Comité de salut public*, 1<sup>re</sup> annexe in Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or, op. cit.*, p. 219.

<sup>475</sup> Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or, op. cit.*, p. 220.

<sup>476</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur, op. cit.*, p. 174.

<sup>477</sup> *AP*, t. 80, p. 616-617, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), Prieur de la Côte-d'Or. Voir aussi *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 134 à 136, « Décret qui prescrit des mesures pour multiplier la fabrique de salpêtre », 14 frimaire an II (4 décembre 1793).

<sup>478</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 49, « Décret sur l'organisation des comités de la Convention nationale », 7 fructidor an II (24 août 1794), titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 7.

<sup>479</sup> *Ibid.*, al. 8.

<sup>480</sup> *Ibid.*, al. 9.

### 3) L'approvisionnement des armées

**505. Le rôle déterminant de Robert Lindet.** De la même manière que pour les plans de guerre et la fabrication d'armement, les mesures d'approvisionnement des armées sont d'abord exécutées par les ministres. Le Comité de salut public détermine ponctuellement par des arrêtés les missions que doit remplir le ministre de la Guerre<sup>481</sup> ou le ministre de la Marine<sup>482</sup>. Dès son entrée au Comité le 10 juillet 1793, Robert Lindet prend en charge l'administration des approvisionnements et des subsistances<sup>483</sup>. À la tête de cette division, il accomplit un travail colossal : les « pièces, rapports, projets, écrits de sa main »<sup>484</sup> représentent plus d'un millier de documents conservés aux Archives Nationales. Selon Prieur de la Côte-d'Or, « l'ensemble de ses bureaux était très considérable, attendu que d'une part, il avait à pourvoir non seulement aux subsistances de toutes les armées, mais encore à celles de Paris et de plusieurs localités ; que d'autre part il devait procurer le transport de toutes espèces de munitions et d'approvisionnements »<sup>485</sup>. Robert Lindet supervise également la Commission des subsistances et approvisionnements<sup>486</sup>, ainsi que la Commission des transports militaires<sup>487</sup>, « sortes de ministères »<sup>488</sup> établis respectivement les 22 octobre 1793 et 4 mars 1794. Lindet joue ostensiblement le rôle d'un « ministre de l'Économie du gouvernement révolutionnaire »<sup>489</sup>. D'ailleurs, son domaine d'intervention étant exclusivement administratif<sup>490</sup>, il se distingue des membres tournés vers la haute pensée du gouvernement et apparaît d'autant plus comme un vrai ministre de l'approvisionnement.

**506. Les moyens d'action de la section.** Pour obtenir rapidement des résultats dans ce domaine, le gouvernement révolutionnaire se dote de prérogatives nouvelles. D'après les dispositions contenues dans le décret du 10 octobre 1793, le Comité de salut public est chargé

---

<sup>481</sup> Voir les exemples suivants : *RACSP*, t. 4, p. 367, séance du 29 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 5, p. 168, séance du 4 juillet 1793 ; *Ibid.*, t. 5, p. 371-372, séance du 26 juillet 1793 ; *Ibid.*, t. 6, p. 576-577, séance du 20 septembre 1793.

<sup>482</sup> Voir notamment *Ibid.*, t. 4, p. 127, séance du 12 mai 1793 ; *Ibid.*, t. 7, p. 83, séance du 27 septembre 1793.

<sup>483</sup> Amand Montier, *Robert Lindet, Député à l'Assemblée législative et à la Convention, membre du Comité de salut public, ministre des Finances. Notice bibliographique*, Paris, Félix Alcan, 1899, p. 214.

<sup>484</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>485</sup> Claude-Antoine Prieur-Duvernois (de la Côte-d'Or), *Révélation sur le Comité de salut public* 1<sup>re</sup> annexe in Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or, op. cit.*, p. 448.

<sup>486</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 16 à 18, « Décret qui établit une commission des subsistances & approvisionnements », 1<sup>er</sup> brumaire an II (22 octobre 1793).

<sup>487</sup> *Ibid.*, vol. 47, p. 149 à 153, « Décret qui supprime les régies et administrations des charrois, et crée une commission des transports militaires, composée de trois membres », 14 ventôse an II (4 mars 1794).

<sup>488</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement, op. cit.*, p. 130.

<sup>489</sup> Jean Tulard, *Les Thermidoriens, op. cit.*, p. 35-36. Voir aussi François Pascal, *L'économie dans la Terreur, Robert Lindet 1746-1825*, Paris, Éditions SPM, 1999.

<sup>490</sup> Antoine-Claire Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire, op. cit.*, p. 138.



de faire un « tableau des productions en grains de chaque district »<sup>491</sup>, qui sera « mis en action sans délai »<sup>492</sup>, tandis que le Conseil exécutif autorise et règle les réquisitions nécessaires pour les départements stériles<sup>493</sup>. Ce décret habilite effectivement le Comité de salut public à réquisitionner et distribuer les provisions et les produits de première nécessité sur l'ensemble du territoire national<sup>494</sup>. Même après la réforme réalisée par le décret du 7 fructidor, le Comité de salut public continue de surveiller tout ce qui est relatif aux convois, relais et hôpitaux militaires<sup>495</sup>, « l'importation, la circulation intérieure, l'exportation des denrées de toute espèce »<sup>496</sup>, les mines<sup>497</sup>, ou bien encore tout ce qui relève des subsistances des armées<sup>498</sup>. Son organisation interne est redécoupée en cinq divisions : la gestion des gens de guerre et la confection des plans de campagne, l'organisation des forces de mer, la production d'armement, les subsistances, les relations extérieures<sup>499</sup>.

#### 4) La marine de guerre

**507. L'action de la section de la marine.** L'organisation du département ministériel de la Marine fait l'objet d'un décret le 14 février 1793<sup>500</sup>, suite à un rapport des Comités de constitution et de Défense générale présenté par Barère<sup>501</sup>. Divisé en six sections à la tête desquelles se trouvent les adjoints du ministre, le département prend en charge toute l'administration relative aux travaux, à l'armement, à l'approvisionnement, aux classes des gens de mer, au commerce, etc. En revanche, pour ce qui relève de l'administration des colonies, le ministère s'avère « à peu près inexistant »<sup>502</sup>. Comme c'est le cas avec le département de la Guerre, le Comité de salut public prend très rapidement la direction des opérations militaires navales. Par son arrêté du 13 juin, le Comité se dote d'une section relative à la Marine. Jean-Bon Saint-André prend aussitôt en charge l'administration de cette division, bientôt associé à Prieur de la Marne nommé au Comité le 10 juillet 1793. L'ancien ministre

<sup>491</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 42, p. 174, Décret proclamant le gouvernement révolutionnaire, art. 7.

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> *Ibid.*, art. 10, p. 174.

<sup>494</sup> Robert Palmer, *Twelve Who Ruled*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>495</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 49, « Décret sur l'organisation des comités de la Convention nationale », 7 fructidor an II (24 août 1794), titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 11.

<sup>496</sup> *Ibid.*, titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 12.

<sup>497</sup> *Ibid.*, titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 13.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 49-50, titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 14.

<sup>499</sup> AN, AF/II/23/A, Plaquette 189, pièce 16, « Ordre du travail pour le Comité de Salut public (fructidor an II) : « Le travail sera distribué en cinq divisions ».

<sup>500</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 216-217, « Décret pour l'organisation du ministère de la marine », 14 février 1793.

<sup>501</sup> *AP*, t. 58, p. 524-525, séance du 14 février 1793, Barère au nom des Comités de constitution et de Défense générale.

<sup>502</sup> Albert Duchêne, *La politique coloniale de la France*, *op. cit.*, p. 135.

Gaspard Monge continue de servir l'administration de la marine en prenant en charge, sous les ordres du Comité de salut public<sup>503</sup>, « l'organisation et la coordination des usines destinées à produire les armes et les munitions nécessaires aux armées »<sup>504</sup>. Malgré les efforts de guerre réalisés pour favoriser la construction navale, le rétablissement d'une certaine discipline et le choix de nouveaux chefs effectués par Jean-Bon Saint-André<sup>505</sup>, la marine française se dirige, à la fin de l'année 1793, vers une diminution préoccupante de ses réserves en hommes et en matériel<sup>506</sup>. Toutefois, le corps des officiers ayant été entièrement épuré, la docilité politique de la marine de l'an II est véritablement garantie<sup>507</sup>. Grâce à l'action de Jean-Bon Saint-André et de Prieur de la Marne, la qualité du commandement est considérablement améliorée, tandis que la quantité de l'armement progresse assez avantageusement<sup>508</sup>. Le Comité de salut public surveille encore à l'époque de la Convention thermidorienne « la défense des colonies, les travaux des ports & la défense des côtes »<sup>509</sup>.

### C) La fonction policière des comités de gouvernement

**508. La compétence des Comités de salut public et de sûreté générale.** Alors que la « détention de la police et de l'armée [...] participe de la définition de la puissance exécutive »<sup>510</sup>, la Convention accapare l'une et l'autre. Certes, les interventions du Comité de salut public en matière de police sont rares. Mais il donne des ordres pour que le ministre de la Justice intervienne auprès des tribunaux, afin, notamment, « d'accélérer le jugement de tous les citoyens détenus pour les délits de police correctionnelle »<sup>511</sup>. Le ministre de la Justice se trouve régulièrement sommé de participer à « la confection d'un tableau des listes de hors-la-loi »<sup>512</sup>. Aussi, Saint-Just propose que le Comité de sûreté générale soit « investi du pouvoir de mettre en liberté les patriotes détenus »<sup>513</sup>. Puis, à l'époque où la République est préoccupée par la lutte des factions, Saint-Just présente au nom des Comités de salut public et de sûreté générale

<sup>503</sup> Élie Cartan, *Gaspard Monge, op. cit.*, p. 15.

<sup>504</sup> René Taton, *Gaspard Monge, op. cit.*, p. 16.

<sup>505</sup> René Jouan, *Histoire de la Marine française*, Paris, Payot, 1950, p. 181.

<sup>506</sup> Jean Meyer et Martine Acerra, *Histoire de la marine française des origines à nos jours, op. cit.*, p. 155.

<sup>507</sup> Daniel Ligou, *Jeanbon Saint-André, op. cit.*, p. 154.

<sup>508</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine, op. cit.*, p. 274.

<sup>509</sup> Coll. Baudouin, vol. 53, p. 49, « Décret sur l'organisation des comités de la Convention nationale », 7 fructidor an II (24 août 1794), titre II, art. 1<sup>er</sup>, al. 6.

<sup>510</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins, op. cit.*, p. 309.

<sup>511</sup> RACSP, t. 4, p. 96, séance du 11 mai 1793.

<sup>512</sup> Éric de Mari, *La mise hors la loi sous la Révolution française (19 mars 1793-an III), Une étude juridictionnelle et institutionnelle*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ Lextenso éditions, coll. « Bibliothèque d'Histoire du droit et droit romain », n°30, 2015, p. 227.

<sup>513</sup> AP, t. 85, p. 520, séance du 8 ventôse an II (26 février 1794), Saint-Just.

un décret relatif à la police générale, destiné à purger « la patrie de ses ennemis déclarés »<sup>514</sup>. Ce décret adopté le 16 avril 1794 affirme plus explicitement l'attribution de fonctions policières des comités de gouvernement. En vertu de l'article 2, « les Comités de salut public et de sûreté générale rechercheront promptement les complices des conjurés, et les feront traduire au Tribunal révolutionnaire »<sup>515</sup>. Pour répondre aux exigences de ce décret sur la police générale, Robespierre, principalement chargé de la division relative à la police<sup>516</sup>, est à l'initiative de la création d'un bureau de police générale<sup>517</sup>, auquel est confiée la surveillance des fonctionnaires locaux. Le bureau permettra notamment au Comité de salut public de remplir sa tâche de « faire inspecter les autorités et les agents publics chargés de coopérer à l'administration »<sup>518</sup>. L'existence de ce bureau est également une conséquence du démembrement des fonctions du ministère de l'Intérieur entre les comités et les commissions exécutives<sup>519</sup>. Herman<sup>520</sup>, ministre de l'Intérieur du 7 au 19 avril 1794, est choisi par Robespierre pour le présider. La création de ce bureau de police générale est surtout connue pour avoir généré un conflit entre les deux comités de gouvernement. Robespierre est en l'occurrence accusé, lors de la séance du 9 thermidor, « d'avoir de son autorité institué au comité de salut public un bureau de police dont il s'est fait le chef pour anéantir les mesures du comité de sûreté générale »<sup>521</sup>.

**509. Le rôle prépondérant du Comité de sûreté générale.** Le Comité de sûreté générale est le principal dépositaire de la sûreté intérieure de l'État. Héritier des comités de surveillance des précédentes assemblées révolutionnaires<sup>522</sup>, il revêt l'appellation de Comité de sûreté générale à partir du 2 octobre 1792<sup>523</sup>. Il est chargé par le décret du 14 frimaire de « tout ce qui est relatif aux personnes et à la police générale et intérieure »<sup>524</sup>. En d'autres termes, il veille au maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure, poursuit les ennemis de la République

<sup>514</sup> *Ibid.*, t. 88, p. 617, séance du 26 germinal an II (15 avril 1794), Saint-Just au nom des Comités de salut public et de sûreté générale.

<sup>515</sup> *RACSP*, t. 12, p. 620, séance du 27 germinal an II (16 avril 1794), « Décret relatif à la police générale de la République », art. 2.

<sup>516</sup> Samuel Marlot, *Le gouvernement en 1793*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>517</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, *op. cit.*, p. 257.

<sup>518</sup> *RACSP*, t. 12, p. 620, séance du 27 germinal an II (16 avril 1794), « Décret relatif à la police générale de la République », art. 5.

<sup>519</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, *op. cit.*, p. 257.

<sup>520</sup> Originaire d'Arras, Herman est depuis le mois d'août 1793 président du tribunal révolutionnaire. Il est ensuite nommé ministre de l'Intérieur après la chute de Paré. Enfin, il poursuit l'exercice de ses fonctions au sein de la commission des administrations civiles, police et tribunaux, jusqu'à son exécution. Voir Pascal Simonetti, « Herman », *in DM*, p. 62.

<sup>521</sup> *AP*, t. 93, p. 542, séance du 9 thermidor an II (27 juillet 1794).

<sup>522</sup> André Jabin, *Les comités révolutionnaires*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>523</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 42, « Décret sur la formation des comités », 2 octobre 1792.

<sup>524</sup> *Ibid.*, vol. 44, p. 143, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. II, art. 2.

afin de les faire arrêter et juger<sup>525</sup>. Il semble constituer à cet égard « un véritable ministère de la Police »<sup>526</sup>. L'agent du gouvernement révolutionnaire, Sénart, rend compte dans ses mémoires des rapports étroits entre le Comité de sûreté générale et le tribunal révolutionnaire, auprès duquel des observateurs du Comité rendent compte « de la contenance des accusés, de leur nombre, de leurs réponses, de l'esprit public manifesté dans l'auditoire et aux environs »<sup>527</sup>. Ce dernier évoque encore les « injustices et cruautés » des membres de ce Comité dans l'exercice de leur pouvoir de police<sup>528</sup>. Durant la Convention thermidorienne, le Comité de sûreté générale continue de remplir la fonction de police. Il est alors spécialement chargé « de libérer des personnes arrêtées avant le 9 thermidor et de mener à bien l'action répressive contre l'ancien personnel terroriste »<sup>529</sup>.

**510. Une police dirigée contre les anciens ministres.** Les anciens ministres subissent tout spécialement la répression policière organisée par le Comité de sûreté générale. La série F/7 des Archives Nationales recèle à ce sujet de nombreux dossiers. Par exemple, Deschamps-Destournelles est emprisonné au cours du mois de floréal an II. Ce dernier conteste son arrestation dans plusieurs lettres adressées au Comité de sûreté générale<sup>530</sup>, et s'indigne de la prolongation de celle-ci<sup>531</sup>. Le Comité de sûreté générale ne décide de lever les scellés posés sur ses effets personnels que le 31 juillet 1794<sup>532</sup>. De même, le Comité de sûreté générale décide l'arrestation de l'ancien ministre de la Marine Claret de Fleurieu et de sa femme par un arrêté du 21 avril 1794<sup>533</sup>. Ils ne sont libérés qu'au cours du mois d'octobre de la même année<sup>534</sup>. Pache est également mis en état d'arrestation par le Comité de sûreté générale, le 10 mai 1794<sup>535</sup>, après l'élimination des Hébertistes. Garat est pour sa part arrêté le 30 septembre 1793 selon les vœux du comité révolutionnaire de la section du Bonnet-rouge<sup>536</sup>. Plus de deux mois après avoir été informé par Garat de son arrestation, le Comité de sûreté générale arrête qu'il

<sup>525</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 383.

<sup>526</sup> Émilie Cadio, *Le Comité de Sûreté générale*, op. cit., p. 193.

<sup>527</sup> Cité par André Jabin, *Les comités révolutionnaires*, op. cit., p. 58.

<sup>528</sup> Gabriel Jérôme Sénart, *Révélation puisées dans les cartons des comités de salut public et de sûreté générale, ou, Mémoires (inédits) de Sénart, agent du gouvernement révolutionnaire, publiés par Alexis Dumesnil*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Chez les principaux libraires de France et de l'étranger, 1824, p. 108.

<sup>529</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, op. cit., p. 137.

<sup>530</sup> AN, F/7/4675, dossier 1, « Lettre au Comité de Sûreté générale, le 19 floréal an II, depuis les Carmes » ; *Ibid.*, « Lettre au Comité de Sûreté générale, depuis la maison des Carmes, le 27 floréal an II ».

<sup>531</sup> Voir notamment, *Ibid.*, F/7/4675, dossier 1, « Lettre de Destournelles au Comité de Sûreté générale, le 11 prairial an II » ; *Ibid.*, « Lettre au Comité de Sûreté générale, le 13 messidor an II, depuis les Carmes ».

<sup>532</sup> *Ibid.*, « Comité de Sûreté générale, le 13 thermidor ».

<sup>533</sup> *Ibid.*, F/7/4707, dossier 5, « Comité de Sûreté générale, le 2 floréal an II ».

<sup>534</sup> *Ibid.*, « Section Lepeletier, Comité révolutionnaire, le 26 vendémiaire an III ».

<sup>535</sup> *Ibid.*, F/7/4774/61, dossier 1, p. 7, « Extrait des registres du Comité de salut public, 21 floréal an II ».

<sup>536</sup> *Ibid.*, F/7/4715, dossier 4, « Lettre de Garat au Comité de Sûreté générale, le 30 septembre an II ».

sera mis en liberté<sup>537</sup>. Ainsi, les anciens ministres sont emprisonnés à l'époque même où l'institution ministérielle est supprimée. Le simple exercice des fonctions de ministres semble constituer un motif de suspicion.

---

<sup>537</sup> *Ibid.*, « Comité de Sûreté générale, 7 frimaire an II ».

## CONCLUSION DU TITRE I

**511. La dissociation des ministres et du gouvernement.** Comme l'écrit Georges Lefebvre la France a un gouvernement « pour la première fois depuis 1789 »<sup>1</sup>. L'établissement d'un gouvernement d'assemblée répond à l'impérialité successive du monarque et du Conseil exécutif provisoire. De son côté, l'institution ministérielle est réduite au rang d'organe *administratif*<sup>2</sup> ou d'*agence exécutive*. Il y a une dissociation complète de l'organe ministériel et de la fonction gouvernementale qui est désormais exercée au sein du pouvoir législatif. Placé sous la tutelle du Comité de salut public, le Conseil exécutif n'est qu'un instrument de la Convention nationale, « soumis à ses humeurs et, en fait révocable par lui s'il prétend faire preuve d'indépendance »<sup>3</sup>. L'idée de séparer un organe de gouvernement et des ministres en charge de l'administration connaît un véritable succès postérieur. Une telle division entre un organe exécutif délibérant et une institution ministérielle subordonnée se retrouve dans de nombreux projets constitutionnels présentés en 1793, ainsi que la Constitution de l'an III avec un Directoire exécutif et sept ministres chargés de l'administration. Elle se retrouve encore à travers les activités de surveillance et de gouvernement du Conseil d'État du Consulat<sup>4</sup>. Toutes les Constitutions françaises établissent, suivant ce modèle, « un exécutif dualiste, comprenant un chef d'Etat, individuel ou collectif et des ministres »<sup>5</sup>.

**512. Un contrôle absolu du gouvernement sur les ministres.** La dualité de l'Exécutif permet au gouvernement de contrôler les ministres. Non seulement le Comité de salut public les surveille et s'immisce dans leur administration, mais la Convention nationale détient aussi la compétence de les nommer et de les révoquer *ad nutum*. De cette manière, le corps législatif accapare une prérogative gouvernementale. L'Assemblée s'assure le contrôle de la composition du Conseil exécutif et rejette pour cette raison l'idée d'une élection des ministres par le peuple. En procédant de cette manière, elle ne considère aucunement violer le principe de séparation des pouvoirs. Au contraire, elle pense agir selon des considérations démocratiques. Mirkine-Guetzévich a sans doute raison de conclure que « le peuple, en élisant les députés, vote

---

<sup>1</sup> Georges Lefebvre, *Le Gouvernement révolutionnaire*, op. cit., p. 4.

<sup>2</sup> Gilles Guglielmi, *La notion d'administration publique*, op. cit., p. 49.

<sup>3</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., t. 5, p. 321.

<sup>4</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le "monstre acéphale" » dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 261.

<sup>5</sup> Michel Troper, *Terminer la Révolution*, op. cit., p. 165.

pratiquement pour la formation du ministère »<sup>6</sup>. Le Conseil exécutif est d'une certaine manière « une émanation de l'assemblée »<sup>7</sup>. L'affirmation de ce gouvernement d'assemblée entraîne un déclin de l'activité fonctionnelle du Conseil exécutif<sup>8</sup>. Ainsi, « les ministres, peu à peu réduits à n'être plus que des automates sans pouvoir, n'étaient conservés que pour faire illusion à quelques révolutionnaires timides qui auraient vu dans leur suppression le bouleversement complet de toutes les idées d'autorité et de responsabilité »<sup>9</sup>. D'abord dépossédé de ses attributions gouvernementales par les comités de gouvernement, le Conseil exécutif ne ressemble plus qu'à « un conseil des chefs de l'administration de la République »<sup>10</sup>, dont la raison d'être disparaît dans un régime d'assemblée<sup>11</sup>. Ensuite privé de sa fonction exécutive, il cesse d'exister d'un point de vue fonctionnel après le décret du 14 frimaire an II<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>7</sup> Paul Mautouchet, *Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)*, Paris, Édouard Cornély et C<sup>ie</sup>, 1912, p. 8.

<sup>8</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>9</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, *op. cit.*, p. 285-286.

<sup>10</sup> Éric Zade, « Robespierre et la fonction ministérielle », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnacourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre*, *op. cit.*, p. 181.

<sup>11</sup> Gérard Sautel, « Les institutions parisiennes sous la Révolution française », in Gérard Sautel, *Études d'histoire du droit et de l'administration*, *op. cit.*, p. 383.

<sup>12</sup> Frédéric Masson, *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution*, *op. cit.*, p. 299.

## TITRE II : LA TRANSFORMATION DE L'INSTITUTION MINISTÉRIELLE

**513. L'abolition du titre de ministre.** Lors de sa première réunion le 21 septembre 1792, la Convention nationale décrète que « jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, les lois non abrogées seront provisoirement exécutées ; que les pouvoirs non révoqués ou non suspendus sont provisoirement maintenus »<sup>1</sup>. Conformément à l'esprit de ce décret, le Conseil exécutif provisoire est maintenu<sup>2</sup>. Alors même que cette institution ne porte pas le nom de ministère et que ses membres sont souvent désignés sous le nom d'agents du pouvoir exécutif, les Conventionnels souhaitent abolir de manière plus explicite le titre de ministre. Le nom de ministère leur rappelle trop l'ancien gouvernement de la France et le pouvoir personnel qui le caractérise. Ainsi, Charles Lambert avertit dans les premières lignes de son projet de constitution que les magistrats qui doivent composer le nouveau pouvoir exécutif

« ne doivent pas être décorés du titre fastueux de *ministres*, qui nous rappelle sans cesse la morgue, les vexations et l'insolent orgueil de ces grands visirs de l'ancienne Cour, parce que les mots influent beaucoup plus qu'on ne pense que les choses, et que dans un gouvernement neuf il ne faut rien laisser qui puisse rappeler aux hommes en place l'idée d'une grande autorité, dont la plupart ne cherchent malheureusement que trop à abuser »<sup>3</sup>.

Les ministres épousent eux-mêmes ce point de vue. Le 17 décembre 1793, le ministre des Affaires étrangères Deforgues livre à la Convention nationale un discours édifiant sur la prétendue nocivité du titre de ministre. Alors qu'il rend compte des ordres donnés aux agents du Conseil exécutif pour la surveillance des courriers, il rejette toutes les accusations selon lesquelles le Conseil exécutif prétend « rivaliser avec la Convention »<sup>4</sup>. Au contraire, il dénonce l'autorité symbolique dont bénéficie encore l'institution ministérielle :

« Citoyens, un seul mot, la qualification de ministre est la cause de la défaveur meurtrière dans laquelle languit le conseil exécutif. Cette expression magique a l'influence malfaisante de tout corrompre, de tout dénaturer. La vertu la plus pure est obscurcie et devient suspecte, le dévouement le plus complet a l'air de l'intrigue, l'attachement inviolable aux principes est regardé comme l'orgueil et l'abus du pouvoir. Tout, jusqu'à la langue, doit être régénéré dans notre système républicain. Nous ne sommes plus les ministres des despotes, nous sommes les agents d'un gouvernement populaire. Faites donc disparaître jusqu'aux expressions qui retracent encore les débris monarchiques. Nous laisserons à ceux de vos comités, avec lesquels nous avons des relations, vous attester notre dévouement individuel ;

---

<sup>1</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 3, « Décret sur l'exécution des lois non abrogées », 21 septembre 1792.

<sup>2</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 12.

<sup>3</sup> *AP*, t. 62, p. 429, 20<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Organisation d'un pouvoir exécutif adapté à la République française, proposée au comité de Constitution de la Convention nationale par Charles Lambert ».

<sup>4</sup> *Ibid.*, t. 81, p. 638, séance du 27 frimaire an II (17 décembre 1793), Deforgues.



mais nous devons vous le déclarer, nous sommes collectivement de la nullité la plus complète. Arrachez-nous donc à une léthargie aussi pénible pour nous, que funeste aux intérêts de la République. Le gouvernement dont vous venez de fixer les bases, va marquer le poste de tous les fonctionnaires. Qu'une nouvelle dénomination consacre nos devoirs, et annonce l'origine des fonctions qui nous sont confiées. Une conscience pure suffit au simple citoyen. L'homme public a de plus besoin, pour faire le bien, de l'estime, de la confiance, et même de la bienveillance de ses concitoyens. Il sera facile de trouver six agents qui aient plus de lumières, plus de talents ; mais, nous osons le dire, il sera difficile d'en trouver de plus dévoués et de plus vrais républicains<sup>5</sup>. »

En réaction face aux préjugés entourant le titre de ministre, cette institution apparaît sous des appellations différentes ou sous des formes nouvelles dans les projets constitutionnels présentés à la Convention nationale et dans plusieurs essais parus entre 1792 et 1794. Ces plans de constitution se distinguent principalement par un rejet commun de « l'agent unique »<sup>6</sup> et la volonté de maintenir une subordination des agents exécutifs au gouvernement (Chapitre I).

**514. L'idée de supprimer les ministres.** Pour François-Louis Bourdon, député montagnard du département de l'Oise, l'institution ministérielle n'a plus d'utilité depuis la chute de la monarchie. Elle n'est « qu'un reste de l'ancienne monarchie »<sup>7</sup>, affirme-t-il. Il ajoute : « Cette vermine royale que je voudrais voir écrasée, ne peut qu'entraver le mouvement révolutionnaire ; sans eux ne pourrions-nous pas conduire la liberté au port ? »<sup>8</sup>. L'institution ministérielle demeurerait fatalement un organe contre-révolutionnaire aux yeux des républicains. Bourdon accuse aussi les bureaux peuplés par les Jacobins ou les Hébertistes : « C'est dans les bureaux de ces ministres, et surtout dans ceux du ministre de la guerre, qu'existe la contre-révolution. Ce sont eux qui se liguent avec la commune de Paris, autrefois si bien composée, pour calomnier et diffamer la Convention nationale<sup>9</sup>. » Dans un premier temps, les leaders montagnards prennent la défense de l'institution ministérielle, puisqu'elle permet au gouvernement de se décharger des détails de l'administration<sup>10</sup>. Robespierre déclare que le mot de ministre « n'a en soi rien d'effrayant »<sup>11</sup> et ajoute que « le ministère tel qu'il est actuellement est une machine dont le remplacement seroit très-difficile à opérer, et qui est infiniment utile dans les mains du Comité de salut public »<sup>12</sup>. D'une certaine manière, les ministres subsistent pour jouer « le rôle

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Gérard Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>7</sup> *AP*, t. 81, p. 285, séance du 20 frimaire an II (10 décembre 1793), Bourdon de l'Oise.

<sup>8</sup> *Ibid.*, t. 80, p. 637, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), Bourdon de l'Oise.

<sup>9</sup> *Ibid.*, t. 81, p. 285.

<sup>10</sup> Gérard Sautel, « Les Jacobins et l'administration », in Gérard Sautel, *Études d'histoire du droit et de l'administration*, *op. cit.*, p. 497.

<sup>11</sup> *OMR*, t. 10, p. 226, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), « Pour le maintien des ministres ». Voir aussi Éric Zade, « Robespierre et la fonction ministérielle », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnacourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre*, *op. cit.*, p. 179.

<sup>12</sup> *Ibid.*

de bouc-émissaire »<sup>13</sup>. Malgré tout, l'idée de supprimer l'institution ministérielle est facilement répandue en raison de son inefficience au sein de la structure du gouvernement révolutionnaire. Le député Gossuin déclare, par exemple, que le ministre de la guerre, instrumenté par les sans-culottes, « n'est qu'un mannequin, qui ne fait rien par lui-même »<sup>14</sup>. Rendue caduque par la dépossession de ses attributions gouvernementales, exécutives et administratives, l'institution ministérielle devient quasiment inutile. Selon Joseph Barthélemy, « l'existence du Conseil exécutif provisoire n'était plus ainsi qu'un hommage rendu à la séparation des pouvoirs »<sup>15</sup>. L'efficacité et la célérité du Comité de salut public démontrent d'autant plus l'inutilité des six ministères et du Conseil exécutif provisoire<sup>16</sup>. Ainsi, lorsque le Comité soumet le projet de suppression du ministère le 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794), la Convention l'adopte sans débat<sup>17</sup> ni modification<sup>18</sup> (Chapitre II).

---

<sup>13</sup> Jean Petot, *Les grandes étapes du régime républicain français*, op. cit., p. 154.

<sup>14</sup> AP, t. 72, p. 58, séance du 12 août 1793, Gossuin.

<sup>15</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 478.

<sup>16</sup> Arnaud Le Pillouer, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., p. 174.

<sup>17</sup> Pierre Caron, « Conseil exécutif provisoire et pouvoir ministériel (1792-1794) », *AHRF*, op. cit., p. 14 ; Robert Palmer, *Twelve Who Ruled*, op. cit., p. 307.

<sup>18</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 394.



## CHAPITRE I : LA RECHERCHE D'UNE ALTERNATIVE À L'AGENT UNIQUE

**515. Une réinvention de l'Exécutif par le pouvoir constituant.** La réunion de la Convention nationale marque la réapparition du pouvoir constituant<sup>1</sup>, qui est tout d'abord exercé en son sein. Le Comité de constitution seul, puis associé au Comité de salut public, délivre les deux célèbres plans constitutionnels girondin et montagnard. Mais il est important, pour connaître la diversité des formes données à l'institution ministérielle, d'étudier les nombreux textes issus d'initiatives privées<sup>2</sup>. Par un décret du 19 octobre 1792, la Convention invite tous les citoyens à présenter « les plans, les vues et les moyens qu'ils croiront propres à donner une bonne constitution à la République française »<sup>3</sup>. Lanjuinais rapporte qu'il y en aurait eu plus de trois cents<sup>4</sup>. Sans reconnaître officiellement le titre de ministres, une majorité de ces projets constitutionnels conserve l'institution du Conseil exécutif, à l'exception de « dix-neuf d'entre eux qui se prononcent expressément en faveur de sa suppression pure et simple »<sup>5</sup>. La majeure partie d'entre eux respecte aussi le principe de séparation des pouvoirs, établit une supériorité hiérarchique du corps législatif et affiche une volonté de cantonner les organes du pouvoir exécutif dans des fonctions administratives. Or, quelques projets s'éloignent de tous les principes constitutionnels défendus depuis 1789. Certains laissent entrevoir un retour vers un régime polysynodique, tandis que d'autres reviennent à un système de confusion des pouvoirs. D'autres encore ne mentionnent jamais l'existence des ministres. À travers l'étude de ces projets, de nombreuses idées novatrices apparaissent en matière d'organisation du pouvoir exécutif. Mais quelques-uns de ces projets confondent administration et gouvernement en envisageant la mise en place d'un Conseil exécutif de nature collégiale.

---

<sup>1</sup> François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, op. cit., p. 300.

<sup>2</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 33.

<sup>3</sup> Coll. Baudouin, vol. 33, p. 92, « Invitation aux amis de la liberté et de l'égalité à présenter des plans et des vues propres à donner une bonne constitution », 19 octobre 1792.

<sup>4</sup> Voir en particulier Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., p. 24 à 32. Nathalie Ollivier mentionne que nombre de ces projets ont malheureusement disparu. Voir aussi Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins*, op. cit., p. 276 ; Christine Le Bozec, « Sur quelque projet constitutionnel », in Roger Bourderon (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, op. cit., p. 86 ; Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 110 ; Michel Pertué, « Les projets constitutionnels de 1793 », in Michel Vovelle, (dir.), *Révolution et République*, op. cit., p. 175. Ce dernier auteur indique alors que les projets complets de constitution de représenteraient en réalité qu'un quart de ce corpus de textes (p. 176).

<sup>5</sup> Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., p. 373.

**516. La collégialité, nouveau principe cardinal de l'organisation ministérielle ?** La critique du ministère s'est construite, dès le règne de Louis XIV, en réponse au « système de l'agent unique »<sup>6</sup>. Les acteurs de la Révolution française portent la même condamnation envers cette sorte de pouvoir personnel. Les projets rédigés entre 1792 et 1794 tendent à abolir ce système ministériel et à lui substituer une organisation collégiale. Collégial ne se signifie pas simplement collectif, il faut encore constater que les membres du collège délibèrent et prennent des décisions ensemble<sup>7</sup>. Dès lors, l'organe collégial fonctionne avec une « stricte égalité entre tous les membres, donc ni hiérarchie ni voix prépondérante »<sup>8</sup> et une prise de décision à la majorité des membres. Sa principale vertu « est d'empêcher le pouvoir personnel en remettant les responsabilités gouvernementales à une équipe au sein de laquelle doit se dégager nécessairement un consensus minimum »<sup>9</sup>. La collégialité est alors perçue par les Jacobins comme l'antithèse de la dictature, entendue comme la concentration extraordinaire des pouvoirs entre les mains d'un dictateur unique<sup>10</sup>. Dans les projets constitutionnels, la collégialité se manifeste par des formes différentes, notamment celle de la polysynodie ou celle d'un conseil intermédiaire entre le Conseil exécutif et le corps législatif (Section I). La Convention nationale montre peu d'intérêt pour ces projets relativement marginaux. Si elle consacre l'idée d'instaurer une nouvelle forme d'institution ministérielle de nature collégiale, elle doit être distincte des *agents exécutifs*. La Convention préfère un système avec un pouvoir exécutif dualiste qui permet de dissocier des *ministres-gouvernants* et des *ministres-exécutants* (Section II).

## SECTION I : DES PROJETS PORTEURS D'UNE CONFUSION DES POUVOIRS

**517.** Dans l'optique de mettre un terme au pouvoir individuel des ministres, de nombreux plans constitutionnels établissent, tantôt volontairement, tantôt par négligence, une réelle confusion des pouvoirs. Elle peut se caractériser de deux manières : soit par la confusion du gouvernement et de l'administration, soit par une confusion des organes exécutif et législatif. D'un côté, des auteurs cherchent à construire un pouvoir exécutif composé d'une pluralité de conseils. Quelques-uns parmi eux s'inspirent directement du système de polysynodie établie en France entre 1715 et 1718. Ce système, comme l'explique l'abbé de Saint-Pierre, un de ses plus

---

<sup>6</sup> Gérald Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, op. cit., p. 21.

<sup>7</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, op. cit., « Collège », p. 193.

<sup>8</sup> Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 229.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 522.

fervents promoteurs, est le seul régime existant pour faire face au « *Vizirat* »<sup>11</sup>, en d'autres termes le ministériat, ou au « *Demi-Vizirat* »<sup>12</sup>, c'est-à-dire le gouvernement de plusieurs ministres. Le système des conseils comporte intrinsèquement une confusion de l'administration et du gouvernement (§ 1). D'un autre côté, certains projets ne posent pas une délimitation claire de l'institution ministérielle. L'organisation des organes de l'État entraîne alors une confusion plus ou moins prononcée des pouvoirs (§ 2).

## § 1 : Les systèmes de polysynodie

**518.** Le terme de polysynodie renvoie au « mode de gouvernement appliqué en France au début de la Régence du duc d'Orléans, qui prépose à la direction de chaque département ministériel non pas un individu, un ministre [...] mais un organisme collectif, un conseil »<sup>13</sup>. À l'époque de la Régence, l'instauration des conseils polysynodiques est l'aboutissement de l'animosité entretenue par la noblesse à l'égard de l'institution ministérielle. Elle trouve ses origines conceptuelles dans les écrits des auteurs aristocrates et libéraux que sont Fénelon et Saint-Simon<sup>14</sup>. Aux secrétaires d'État, chancelier et surintendant des Finances, se substituaient des conseils correspondant à leurs départements en vertu d'un règlement royal du 15 septembre 1715<sup>15</sup>. Grâce à cette transformation du gouvernement, la noblesse accéda aux fonctions ministérielles dont elle avait été exclue durant le règne de Louis XIV<sup>16</sup>. Malgré la disparition de la polysynodie en 1718, de grands conseils subsistent dans les institutions gouvernementales de la monarchie française jusqu'à la Révolution, ainsi qu'une pluralité de conseils d'administration dirigés par les ministres<sup>17</sup>. La polysynodie ne se limite pas à l'expérience réalisée durant la Régence, « elle est l'expression d'une tradition politique qui privilégie la délibération »<sup>18</sup>, et consacre « l'esprit de conseil »<sup>19</sup>. Partant de cette définition, le Conseil unique ne saurait être reconnu comme une forme de polysynodie qui implique, au contraire,

---

<sup>11</sup> Abbé de Saint-Pierre, *Discours sur la Polysynodie, où l'on démontre que la Polysynodie, ou pluralité des conseils est la forme du ministère la plus avantageuse pour un roi et pour son royaume*, Amsterdam, Chez Du Villard et Changuion, 1719, p. 2.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>13</sup> Maurice Benoît, *La polysynodie, Étude sur l'Organisation des Conseils sous la Régence*, Thèse, Paris, Au commerce des idées, 1928, p. 11.

<sup>14</sup> Alexandre Dupilet, *La Régence absolue, Philippe d'Orléans et la polysynodie (1715-1718)*, suivi d'un *Dictionnaire de la polysynodie*, Seyssel, Champ Vallon, 2011, p. 31.

<sup>15</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>16</sup> Jean-Louis Harouel, « La Polysynodie », in Simone Goyard-Fabre (dir.), *L'État moderne*, *op. cit.*, p. 33-34.

<sup>17</sup> Alexandre Dupilet et Thierry Sarmant, « Polysynodie et gouvernement par conseil », *HES*, 2007/4, 26<sup>e</sup> année, p. 63-64.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>19</sup> *Ibid.*

une multiplicité des conseils. Effectivement, la polysynodie est caractérisée par le passage « du gouvernement par conseil au gouvernement des conseils »<sup>20</sup>. En 1793, certains révolutionnaires entendent établir un gouvernement composé de plusieurs organes collégiaux. Paradoxalement, ce sont des auteurs démocrates qui reprennent à leur compte un système conçu pour constituer un « gouvernement aristocratique »<sup>21</sup>. Cette forme d'organisation se trouve dans plusieurs projets constitutionnels présentés à la Convention nationale en 1793, dont ceux de Baraillon, Daunou, Poulitier ou celui de Lagrange et Dupin (A). Elle se retrouve encore, sous l'appellation de dicastère, dans un essai publié en 1794 par Dupont de Nemours. Ce dernier projet se distingue par une parfaite confusion des pouvoirs (B).

### **A) L'organisation des systèmes polysynodiques**

**519.** Chaque conseil au sein de la polysynodie, à l'instar des départements ministériels, constitue une branche de l'administration (1). Cependant, le fonctionnement du pouvoir exécutif en plusieurs conseils lui donne à la fois les aspects d'un gouvernement et d'une administration. La collégialité de chaque conseil et l'existence de délibérations communes apparentent les conseils à des organes gouvernementaux (2).

#### **1) La démarcation des grands conseils**

**520. Une démarcation classique des départements ministériels.** Comme les créateurs de la polysynodie mise en place durant la Régence, les partisans d'une refondation des départements ministériels sous la forme de grands conseils ambitionnent d'inscrire dans le droit public « le principe de la collégialité »<sup>22</sup>. Dès le mois d'août 1792, Moïse Bayle souhaite que le pouvoir exécutif soit « un nom collectif, sous la dénomination duquel sont comprises six divisions, qui sont chacune un centre commun, d'où émane dans tout le système du Corps Politique, l'impulsion légale, qui meut toutes les parties »<sup>23</sup>. Dans cet écrit précurseur des plans constitutionnels à venir, Bayle propose le maintien des six divisions traditionnelles, mais sous un autre nom que celui de départements<sup>24</sup>. Chacune de ces divisions serait composée de vingt-six membres travaillant collectivement<sup>25</sup>. Aux cent-cinquante-six membres des six divisions,

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>21</sup> Gérard Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>22</sup> Alexandre Dupilet, *La Régence absolue*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>23</sup> Moïse Bayle, *De l'inutilité et du danger d'un roi dans un gouvernement libre et représentatif*, *op. cit.*, art. 1<sup>er</sup>, p. 18.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 19, art. 3.

s'ajouteraient dix membres destinés à former une « Haute Commission »<sup>26</sup>. Conçue comme un corps « intermédiaire entre le Corps Législatif et le Pouvoir Exécutif »<sup>27</sup>, elle correspondrait continuellement avec le corps législatif et lui communiquerait tous les éclaircissements utiles<sup>28</sup>. Dans ses *Vues rapides sur l'organisation de la République française*, Daunou propose explicitement d'établir une polysynodie semblable à celle conçue par l'abbé de Saint-Pierre<sup>29</sup>. Daunou envisage la création d'un pouvoir exécutif composé de quarante-trois membres, « dont 21 ou 22 seraient renouvelés tous les deux ans »<sup>30</sup>. Il y aurait alors un président et sept conseils de six membres chacun. Parmi les sept divisions se trouveraient : 1° une section pour l'administration intérieure ; 2° la justice civile et criminelle ; 3° le jugement des crimes de lèse-nation ; 4° la force publique ; 5° les finances ; 6° les institutions accessoires ; 7° les affaires étrangères<sup>31</sup>. En l'occurrence, le principe de séparation des pouvoirs est évincé, car la section de la justice civile et criminelle est appelée à remplacer le tribunal de cassation et celle des crimes de lèse-nation la Haute Cour nationale<sup>32</sup>. Cependant, dans son *Essai sur la constitution*, Daunou modifie le nombre de membres du Conseil exécutif pour le réduire à 25 et prévoit le remplacement de 12 ou 13 d'entre eux chaque année<sup>33</sup>. Ce nombre est, pense-t-il, suffisamment élevé pour « diminuer l'influence des subalternes non responsables »<sup>34</sup>. Il précise que les membres du Conseil portent le titre de ministre<sup>35</sup>. Le nombre de sections est également revu. Elles formeraient désormais cinq conseils prenant en charge : 1° l'exécution des lois civiles et pénales ; 2° la direction des armées de terre et de mer ; 3° les finances ; 4° l'agriculture, le commerce, les arts, l'éducation, les travaux et les secours publics ; 5° la correspondance avec les puissances étrangères<sup>36</sup>. Daunou ne détermine pas le nombre de membres par section car il « ne paraît pas devoir être égal pour toutes »<sup>37</sup>. Il confesse même que le nombre de 25 membres n'est qu'une simple hypothèse qui « ne résulte point d'une analyse assez rigoureuse »<sup>38</sup>. C'est à l'Assemblée législative de déterminer « l'organisation particulière de chaque section »<sup>39</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 20, art. 6.

<sup>27</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 20-21, art. 7.

<sup>29</sup> *AP*, t. 62, p. 348, 11<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « VUES RAPIDES sur l'organisation de la République française, par P.C.F. Daunou ».

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, note 1.

<sup>33</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 357, 12<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Essai sur la Constitution par Daunou ».

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 367, titre III, « Du Conseil exécutif », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 358.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 367, titre III, art. 8.



Comme Moïse Bayle, Daunou demeure malgré tout assez proche de la démarcation des départements ministériels héritée de l'Ancien Régime et encore présente au sein du Conseil exécutif provisoire. Néanmoins, Daunou privilégie un pouvoir exécutif sans tête<sup>40</sup>, lequel se trouve distribué entre vingt-cinq agents. Cette volonté d'éradiquer la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul agent se manifeste aussi, chez certains auteurs, par l'augmentation du nombre de départements.

**521. La multiplication des conseils.** François-Martin Poultier, un des rares adversaires déclarés du principe de séparation des pouvoirs<sup>41</sup>, bouleverse cette division traditionnelle de l'administration ministérielle. Il prévoit l'institution des douze conseils exécutifs suivants : 1° paix civile ; 2° recettes et dépenses ; 3° force de terre ; 4° force de mer ; 5° relations externes et colonies ; 6° relations internes ; 7° comptabilité générale ; 8° trésorerie nationale ; 9° assignats et monnaies ; 10° domaines et forêts ; 11° instruction, secours et arts ; 12° agriculture, canaux, routes et manufactures<sup>42</sup>. Chacun de ces conseils est indépendant des autres pour toutes les affaires relatives à son département<sup>43</sup>. Chacun « sera divisé en bureaux correspondant aux branches partielles d'administration dont il sera chargé »<sup>44</sup>. Ces bureaux seront alors dirigés par un des membres du conseil<sup>45</sup>, lesquels sont dénommés non pas « ministres » mais « délégués »<sup>46</sup>, tandis que le bureau central sera dirigé par le président du conseil et les deux secrétaires<sup>47</sup>. Le président de chacune des sections est élu par le corps législatif « à la majorité relative et par un seul scrutin collectif »<sup>48</sup>. En revanche, les sections élisent elles-mêmes leurs deux secrétaires<sup>49</sup>. Poultier prévoit que les fonctions des présidents et des secrétaires auront une durée de trois mois, avec la possibilité d'une réélection<sup>50</sup>. L'ensemble des membres des conseils sera renouvelé tous les deux ans, chacun pouvant être réélu<sup>51</sup>. Quant aux divers agents qui seront employés dans tous ces bureaux, ils seront nommés par le président

---

<sup>40</sup> Marcel Morabito, *Il comando negato*, op. cit., p. 58.

<sup>41</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 119-120.

<sup>42</sup> AP, t. 62, p. 485, 24<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Constitution populaire, présentée à la nation française, par François Poultier, député du Nord », ch. V, « Administration générale », art. 2.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 486, ch. V, art. 12.

<sup>44</sup> *Ibid.*, art. 30.

<sup>45</sup> *Ibid.*, art. 31.

<sup>46</sup> Marcel Morabito, *Il comando negato*, op. cit., p. 64.

<sup>47</sup> AP, t. 62, p. 486, ch. V, art. 32.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 485, art. 6.

<sup>49</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>50</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 486, ch. V, art. 17.

et les secrétaires du conseil<sup>52</sup> mais ne pourront « être destitués que par un arrêté motivé du conseil, pris à la majorité »<sup>53</sup>.

**522. Les directoires purement exécutifs de Lagrange et Dupin.** Deux employés du département de Paris, Lagrange et Dupin, présentent à la Convention nationale un plan constitutionnel établissant un pouvoir exécutif comprenant huit directoires<sup>54</sup>, chacun composé de neuf membres<sup>55</sup>. Les huit directoires administrent les domaines suivants : 1° la législation et la justice ; 2° l'administration ; 3° les contributions publiques ; 4° la guerre ; 5° la marine ; 6° les affaires étrangères ; 7° l'agriculture et le commerce ; 8° l'instruction publique et les arts<sup>56</sup>. Malgré l'étendue des domaines d'administration, le plan constitutionnel n'attribue aux directoires qu'un pouvoir exécutif *stricto sensu*. Au sein de chaque département, les membres arrêtent en commun les mesures d'exécution<sup>57</sup>. Ils bénéficient explicitement d'un pouvoir réglementaire. Les directoires peuvent adopter des arrêtés qui devront être « signés individuellement par tous les membres qui auront voté pour, lesquels seront *seuls* responsables »<sup>58</sup>. En revanche, « pour l'exécution des arrêtés pris en commun les membres de chaque directoire se diviseront les différentes parties du travail, donneront individuellement les ordres nécessaires et les transmettront aux administrations secondaires »<sup>59</sup>.

**523. Le Conseil exécutif des Cent-un.** Un essai anonyme, paru en 1792 sous le titre suivant : *Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir à un pays de l'étendue et de la population présumée de la France*<sup>60</sup>, prévoit l'existence de deux grands conseils nationaux permanents : l'un pour la législation et l'autre pour l'exécution<sup>61</sup>. Composé de cent un membres (un pour chaque cercle, la circonscription territoriale établie par ce projet), le pouvoir exécutif est dénommé grand Conseil national exécutif ou Conseil des Cent-Un<sup>62</sup>. Ce grand Conseil exécutif est divisé en six bureaux consacrés aux affaires étrangères, aux cultes religieux, à

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, art. 32.

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 33.

<sup>54</sup> *Ibid.*, t. 64, p. 248, 7<sup>e</sup> annexe à la séance du 6 mai 1793, « Projet de Constitution par Lagrange et Dupin, employés du département de Paris », art. 18.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 249, art. 19.

<sup>56</sup> *Ibid.*, art. 18.

<sup>57</sup> *Ibid.*, art. 23.

<sup>58</sup> *Ibid.*, art. 23.

<sup>59</sup> *Ibid.*, art. 24.

<sup>60</sup> *Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir à un pays de l'étendue et de la population présumée de la France*, 1792, BnF, Lb<sup>41</sup>-5065. Le texte se trouve également dans les *Archives parlementaires* : AP, t. 62, p. 548 à 561, 30<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir à un pays de l'étendue et de la population présumée de la France. Essai présenté à la Convention nationale par un citoyen ».

<sup>61</sup> AP, t. 62, p. 552, partie I, ch. IV, « Des grands conseils nationaux ».

<sup>62</sup> *Ibid.*, partie I, ch. IV, art. 3.

l'intérieur, au commerce, à la diplomatie, à la force publique de terre et de mer<sup>63</sup>. Compte tenu du nombre de membres composant le Conseil exécutif, chaque section constituerait en soi un conseil d'une quinzaine de personnes, quand bien même l'auteur n'évoque jamais l'idée de polysynodie mais simplement l'existence de bureaux. Par ailleurs, il précise que ces divisions sont actives, sans être délibératives<sup>64</sup>. L'organisation de chacun des six bureaux s'effectue selon « un ordre d'amovibilité calqué sur les mesures relatives, arrêtées par le grand Conseil national législatif »<sup>65</sup>. Les règles de délibérations des conseils sont particulièrement strictes dans ce plan constitutionnel. Aucune délibération ne peut être valide si la présence d'au moins cinq sixièmes des membres n'a pas été officiellement constatée<sup>66</sup>. L'introduction d'une procédure d'authentification des délibérations suggère qu'aucun organe ne serait souverain. Faute de pouvoir donner une force exécutoire à leurs délibérations, aucun des deux grands conseils n'exercerait exclusivement la fonction gouvernementale. Au contraire, le projet cantonne nettement le Conseil national exécutif à une « exécution prompte, exacte et toujours entière et littérale de toute loi, proposée d'abord, inscrite, discutée, et finalement ratifiée par les pouvoirs compétents, [qui] sera procurée, suivie, sous sa propre responsabilité individuelle et collective »<sup>67</sup>.

**524. Les « officiers »<sup>68</sup> du Conseil des Cent-un.** Les deux grands Conseils nationaux issus des *Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir [...] à la France* procéderaient chacun à « l'élection et installation de son propre chef et autres officiers »<sup>69</sup>. Le Conseil national exécutif choisit, par les voies combinées du sort et de l'élection, trente « *Electeurs exécutifs* »<sup>70</sup> parmi ses cent un membres. Ces trente électeurs exécutifs élisent, à la majorité des suffrages<sup>71</sup>, les six types d'officiers suivants :

« 1° Un sur-administrateur général ; 2° Un dépositaire de grand sceau ; 3° Un apposeur du grand sceau ; 4° Cinq grands vérificateurs de l'épargne ; 5° Douze prud'hommes, pour tous les rapports, expéditions sous leur plus stricte responsabilité personnelle, de toutes les affaires, tant celles extérieures que celles intérieures ; 6° Six autres prud'hommes formant un comité *actif*, pour toutes les affaires d'*urgence secrète* et purement incidentelles<sup>72</sup>. »

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 556, ch. VII, « Dictature éventuelle pour les temps de danger », art. 2.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 553, ch. IV, art. 14.

<sup>67</sup> *Ibid.*, ch. V, « Distribution effective des pouvoirs politiques », art. 4.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 554, ch. VI, « Organisation essentielle et fondamentale des deux grands Conseils nationaux », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>71</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>72</sup> *Ibid.*, art. 3.

L'élection de ces officiers devra être ratifiée par l'ensemble du Conseil national législatif, des tribus et des cercles<sup>73</sup>. À la fin de leurs fonctions, les membres des grands conseils exécutif et législatif ont l'obligation de se retirer de la vie politique pendant au moins trois années<sup>74</sup>. L'auteur du texte consacre aussi un chapitre à l'idée d'une « *Dictature éventuelle pour les temps de danger* »<sup>75</sup>. Il prévoit que si la chose publique se trouve menacée, et sous réserve d'une ratification par les « cercles, tribus et assemblées primaires ou de districts de mille, le sur-administrateur général dépositaire et apposeur du sceau national, les dix-huit prud'hommes en exercice dans le grand Conseil exécutif, s'uniront sans délai au président général séant, aux dix censeurs actuellement en exercice et dans le grand Conseil législatif »<sup>76</sup>. L'institution de la dictature au profit des membres du pouvoir exécutif paraît aux antipodes des principes qui conduisent certains députés à préconiser la mise en place d'une polysynodie. Toutefois, il est remarquable que les fonctions de dictateur soient exercées collectivement, à l'image des fonctions ministérielles.

**525. La distinction des conseils administratifs et d'un conseil gouvernemental dans le projet de Baraillon.** Le projet présenté par le député de la Creuse, Jean-François Baraillon<sup>77</sup>, membre du Marais à la Convention<sup>78</sup>, comporte un élément original : l'institution d'un conseil auquel il revient spécifiquement d'exercer une fonction gouvernementale. Le corps exécutif proposé par Baraillon est composé de 500 membres<sup>79</sup>. Tandis que 250 d'entre eux « seront employés auprès des administrations sections, savoir, auprès de chacune à titre *d'inspecteurs nationaux* »<sup>80</sup>, les 250 membres restants seront répartis en douze conseils particuliers<sup>81</sup>. Les onze premiers conseils s'apparentent à des organes administratifs. Ce sont des organes consacrés : 1° à la justice ; 2° au domaine militaire ; 3° à la marine ; 4° aux finances ; 5° aux travaux publics ; 6° aux sciences ; 7° aux arts ; 8° aux secours, indemnités et récompenses ; 9° aux correspondances ; 10° à la rédaction ; 11° à l'économie<sup>82</sup>. L'ultime conseil de la polysynodie embrasse, pour sa part, des activités gouvernementales. Il s'agit d'un « comité

<sup>73</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 552, ch. IV, art. 8.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 555, ch. VII.

<sup>76</sup> *Ibid.* ch. VII, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>77</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 187 à 230, 14<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Projet de Constitution présenté à la Convention nationale, le 1<sup>er</sup> juin 1793, l'an II de la République française, par Jean-François Baraillon, membre de la Convention nationale, député par le département de la Creuse ».

<sup>78</sup> Auguste Kuscinski, *Dictionnaires des Conventionnels*, op. cit., « Baraillon (Jean-François) », p. 21.

<sup>79</sup> AP, t. 67, p. 188, partie I, sect. I<sup>re</sup>, « Pacte social », art. 20.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 199, partie II, sect. V, « Du corps exécutif », art. 5.

<sup>81</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>82</sup> *Ibid.*, art. 8 à 18.

central secret, de 20 membres en deux divisions, dont l'une appelée diplomatique et l'autre de salut public »<sup>83</sup>. L'auteur précise bien que la division consacrée à la diplomatie remplira toutes les fonctions qui sont dévolues au ministère des Affaires étrangères<sup>84</sup>. Par ailleurs, « tous les envoyés, auprès des puissances »<sup>85</sup> sont choisis parmi les membres du corps exécutif, tandis qu'il reçoit en son sein les agents diplomatiques envoyés en France. En vertu de ses fonctions, le conseil central rappelle tout particulièrement le gouvernement établi au sein du Comité de salut public. Baraillon élabore ainsi un système polysynodique établissant une distinction entre des conseils d'administration et un conseil gouvernemental. Au contraire, certains projets ne présentent pas la polysynodie comme un système de gouvernement, tandis que d'autres encore suggèrent que le gouvernement sera constitué par la réunion des différents conseils.

## 2) Le fonctionnement de la polysynodie

**526. La réunion en conseil général de la République.** Si chaque conseil particulier de la polysynodie est une autorité administrative indépendante des autres conseils, il est permis de penser que la réunion de tous les conseils puisse constituer un gouvernement. Telle était la structure à l'époque de la Régence. Alors que les différents conseils étaient « des directions administratives »<sup>86</sup>, le Conseil de Régence supervisait l'ensemble de la polysynodie et constituait un gouvernement<sup>87</sup>. Les fondateurs de la polysynodie ambitionnaient effectivement « de revenir pour les matières gouvernementales à un conseil royal unique, par suppression des conseils de gouvernement existant au sein du Conseil du roi »<sup>88</sup>, tandis que les ministres avaient « la responsabilité quotidienne de l'administration »<sup>89</sup>. Le Conseil des Cent-Un suit parfaitement cet exemple. L'auteur anonyme du projet présente avant tout les grands Conseils exécutif et législatif comme les seuls pouvoirs constitués à l'échelon national. La fonction gouvernementale semble distribuée entre les deux institutions. À la différence des auteurs prônant explicitement le système polysynodique, il n'évoque que très brièvement l'organisation des bureaux internes<sup>90</sup>. Le caractère administratif du Conseil des Cent-Un semble donc secondaire. *L'Essai sur la Constitution de Daunou*, comprenant un Conseil exécutif de vingt-

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, art. 19.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*, art. 26.

<sup>86</sup> Alexandre Dupilet, *La Régence absolue*, *op. cit.*, p. 366.

<sup>87</sup> Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, *op. cit.*, p. 80 ; Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>88</sup> Jean-Louis Harouel, « La Polysynodie », in Simone Goyard-Fabre (dir.), *L'État moderne*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 45-46.

<sup>90</sup> *AP*, t. 62, p. 556, « Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir », ch. VIII « Fonctions habituelles et réparties du grand Conseil national exécutif ».

cinq membres, est le second exemple dans lequel la réunion des divisions forme un gouvernement. Avant même de présenter les différents départements ministériels, Daunou énumère « les actes que le conseil exécutif fait collectivement »<sup>91</sup>, à savoir l'annulation des actes illégaux des administrations inférieures<sup>92</sup>, la suspension des « membres des corps administratifs et judiciaires prévenus de prévarication »<sup>93</sup>, la nomination des commissaires envoyés près des corps administratifs et judiciaires<sup>94</sup>, la nomination et la destitution des « agents généraux des forces et des finances publiques »<sup>95</sup> ainsi que les envoyés de la République auprès des nations étrangères<sup>96</sup>, la distribution des « corps militaires sur le territoire de la République et de diriger les plans généraux des mouvements relatifs à la défense de l'Etat »<sup>97</sup>, la négociation des traités avec les puissances étrangères<sup>98</sup>, l'arrêt des « ordres généraux de paiement »<sup>99</sup>, enfin le recensement des « scrutins auxquels tous les citoyens de la République ont concouru »<sup>100</sup>. Les pouvoirs de nomination, de signature des traités et de direction des opérations militaires constituant les attributs d'un gouvernement, le Conseil exécutif projeté par Daunou est parfaitement assimilable à un organe gouvernemental, tandis que chacune de ses divisions correspond à une autorité administrative spécialisée dans les domaines suivants : justice, force publique, finances publiques, administration intérieure et affaires étrangères.

Dans le projet de Baraillon, l'existence d'un comité central secret pourrait rendre inutile une réunion des différents conseils de la polysynodie. Néanmoins, l'ensemble du corps exécutif s'occupe de la défense intérieure et extérieure de la République<sup>101</sup>. À cette fin, le corps exécutif dispose de la force armée : « il la requerra, la fera mouvoir et la portera où le besoin l'exigera. Il nommera les généraux et tous les officiers supérieurs ; mais il ne pourra en aucun cas, la commander, l'influencer dans ses opérations militaires<sup>102</sup>. » Le corps exécutif présenté par Baraillon serait aussi un organe prépondérant pour l'application des lois. En effet, il « veillera à l'exécution des lois, annulera les arrêtés des corps administratifs qui mériteront de l'être, dissoudra les corps mêmes, lorsqu'ils prévariqueront notablement, dénoncera aux tribunaux

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 367, « Essai sur la Constitution par Daunou », titre III, art. 2. Voir aussi Armando Saitta, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, op. cit., p. 337.

<sup>92</sup> *AP*, t. 62, p. 367, art. 2, 1°.

<sup>93</sup> *Ibid.*, 2°.

<sup>94</sup> *Ibid.*, 3°.

<sup>95</sup> *Ibid.*, 4°.

<sup>96</sup> *Ibid.*, 5°.

<sup>97</sup> *Ibid.*, 6°.

<sup>98</sup> *Ibid.*, 7°.

<sup>99</sup> *Ibid.*, 8°.

<sup>100</sup> *Ibid.*, 9°.

<sup>101</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 199, Projet de Baraillon, partie II, sect. V, art. 20.

<sup>102</sup> *Ibid.*, art. 21.

nationaux ceux de leurs membres qui se rendront coupables de forfaitures »<sup>103</sup>. En outre, il ordonnera toutes les dépenses de la République<sup>104</sup>, et par conséquent détiendra seul le « droit de délivrer des mandats sur le Trésor national »<sup>105</sup>.

Dans le projet de François Poultier, la réunion des conseils est une simple formalité établie afin que les conseils rendent compte de leur administration au corps législatif. Poultier prévoit effectivement que « les conseils seront indépendants les uns des autres pour les affaires qui les concernent »<sup>106</sup>, tandis que les douze conseils pourront se réunir sous la forme d'un conseil général de la République. Il est explicitement prévu que « cette réunion se fera tous les trois mois, à la fin de chaque présidence ; elle aura pour unique but de faire rendre compte à chaque conseil de ses opérations et de sa comptabilité ; elle en formera un tableau sommaire qui, après un examen du Corps législatif sera imprimé, et envoyé aux départements »<sup>107</sup>. La réunion du conseil général de la République pourra également être requise par le corps législatif<sup>108</sup>. Ce conseil général sera présidé par le plus âgé des présidents de chaque conseil et, lorsque celui-ci rendra compte de l'administration de sa propre division, par le président le plus âgé après lui<sup>109</sup>. De surcroît, « les présidents des conseils exécutifs, toujours accompagnés d'un membre de leur section, pourront dans les affaires urgentes ou complexes, s'assembler et tenir des conférences entre eux »<sup>110</sup>. Pour terminer cet aperçu des différents projets, il est notable que Lagrange et Dupin ne mentionnent jamais une possible réunion de leurs directoires exécutifs. Les deux employés du département de Paris confirment ainsi leur choix de constituer des agences exécutives sans lien entre elles.

**527. La présidence de la polysynodie.** L'institution d'un président est une conséquence du caractère délibératif propre au gouvernement. L'existence d'un chef du gouvernement répond, en effet, « à une nécessité organique : celle d'assurer la cohésion d'un organe collégial, d'organiser pratiquement des délibérations, de lui donner une expression marquée d'une autorité suffisante »<sup>111</sup>. Ainsi, les conseils particuliers de la Régence comprenaient l'institution

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>104</sup> *Ibid.*, art. 23.

<sup>105</sup> *Ibid.*, art. 24.

<sup>106</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 486, Projet de Poultier, ch. V, art. 12.

<sup>107</sup> *Ibid.*, art. 34.

<sup>108</sup> *Ibid.*, art. 35.

<sup>109</sup> *Ibid.*, art. 36.

<sup>110</sup> *Ibid.*, art. 39.

<sup>111</sup> Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, *op. cit.*, p. 21.

d'un président<sup>112</sup>. Suivant cet exemple, Daunou envisage la mise en place d'un président du Conseil exécutif et prévoit que « les actes de toutes les sections de ce conseil auraient besoin d'être signés par le président ; celui-ci serait libre de porter à la décision du conseil entier tout acte pour lequel il n'y aurait pas eu unanimité dans la section, et il serait tenu de le faire, toutes les fois qu'il y aurait eu un partage égal d'opinions entre les 6 membres »<sup>113</sup>. Au contraire, Lagrange et Dupin optent pour une présidence tournante, chaque membre devant alternativement présider le directoire dont il est membre<sup>114</sup>. L'idée générale de cette présidence tournante vient pallier l'inexistence d'un chef du gouvernement. Sa raison d'être est alors purement organisationnelle :

« Les délibérations collégiales réclament une direction afin d'éviter une certaine anarchie et l'un des ministres est donc conduit à piloter les débats mais dans une optique qui demeure formelle : il ne pèse pas de manière spécifique sur la teneur des échanges si ce n'est à titre de membres de l'instance gouvernementale à l'instar de ses collègues. Maître de cérémonie de la délibération, il ne saurait la déterminer<sup>115</sup>. »

Poultier n'imaginant pas la réunion des conseils polysynodiques en un gouvernement, l'institution d'une présidence ne présente pas d'intérêt. Bien que chaque conseil soit doté d'un président<sup>116</sup>, aucun membre ne préside l'ensemble du pouvoir exécutif. D'ailleurs, seuls Lagrange et Dupin se prononcent également en faveur de l'institution d'un président dans chacune des sections. Si Poultier prévoit que le président de chaque section devrait être élu tous les trois mois<sup>117</sup>, Lagrange et Dupin préfèrent une présidence tournante d'une durée de quinze jours<sup>118</sup>. La présence d'un président au sein de chaque section implique alors que les conseils instaurés par ces deux projets constitutionnels sont, comme ceux qui furent institués sous la Régence, de véritables « instances délibératives »<sup>119</sup>. Tel n'est pas le cas pour les autres auteurs, qui conçoivent les sections de la polysynodie comme des institutions administratives.

**528. Une responsabilité indéfinie.** Les projets constitutionnels instaurant une polysynodie ne contiennent que des dispositions très succinctes en matière de responsabilité. Par exemple, Baraillon ne mentionne pas l'existence d'une quelconque forme de responsabilité pour les membres des onze conseils d'administration de son projet. Néanmoins, le comité central est explicitement soumis à une responsabilité politique, donc solidaire, de ses membres, « car

---

<sup>112</sup> Maurice Benoît, *La polysynodie*, op. cit., p. 44.

<sup>113</sup> AP, t. 62, p. 348, 11<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, Vues de Daunou.

<sup>114</sup> Ibid., t. 64, p. 249, art. 21.

<sup>115</sup> Alexandre Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier Ministre*, op. cit., p. 41.

<sup>116</sup> AP, t. 62, p. 485, Projet de Poultier, ch. V, art. 6.

<sup>117</sup> Ibid., art. 9.

<sup>118</sup> Ibid., t. 64, p. 249, art. 21.

<sup>119</sup> Alexandre Dupilet, *La Régence absolue*, op. cit., p. 367.



chacun de ceux qui le composeront sera individuellement et solidairement responsable des écarts de tous, à moins qu'une protestation signée et en forme, au pied du procès-verbal de la séance »<sup>120</sup>. Le comité central rend compte de ses opérations tous les deux mois, « à moins qu'il n'ait besoin d'autorisation »<sup>121</sup>. La reconnaissance de la responsabilité politique pour le seul comité central démontre une nouvelle fois qu'il exerce une fonction gouvernementale. Pour sa part, Daunou se cantonne, dans son *Essai sur la Constitution*, à l'évocation d'une « responsabilité sévère »<sup>122</sup>. La pluralité des membres de chaque section permet d'étendre le champ d'application de la responsabilité, en réduisant « l'influence des subalternes non responsables »<sup>123</sup>. Le projet intitulé *Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir [...] à la France* évoque la responsabilité des membres du pouvoir exécutif sans pour autant en définir les modalités. Le Conseil national exécutif engage, dans la procédure d'exécution de la loi, « sa propre responsabilité *individuelle et collective* »<sup>124</sup>. De même, il est écrit que les officiers élus au sein du Conseil exercent leurs fonctions « sous leur responsabilité *individuelle et collective* [...] jusqu'au moment où auront été manifestées à leur égard, soit la ratification des choix qui auront été fait d'eux, soit l'improbation et opposition à ces choix de la part d'une majorité d'un vingtième, sur la totalité des assemblées primaires »<sup>125</sup>. La responsabilité ne se présente pas ici comme la contrepartie de la fonction gouvernementale, puisque l'assemblée conserve, en dernier ressort, un droit d'approbation ou d'improbation des décisions des officiers du Conseil national exécutif. Le projet de Lagrange et Dupin présente de plus grandes lacunes encore : la notion de responsabilité y est totalement absente. Son absence pourrait être expliquée par l'origine élective des membres de la polysynodie. Les membres des directoires sont effectivement nommés par le peuple<sup>126</sup>. Malheureusement, les auteurs ne précisent pas si le mandat est impératif, auquel cas les membres du pouvoir exécutif seraient révocables *ad nutum*. Ils ne mentionnent pas non plus l'existence d'une Haute Cour ou d'un tribunal de censure destiné à juger les membres du pouvoir exécutif.

Poultier élabore des mécanismes pour instaurer une responsabilité individuelle et solidaire des membres de la polysynodie. Tout d'abord, il préconise que le corps législatif soit composé de comités correspondant aux différents conseils exécutifs. Chaque comité nomme « un censeur,

<sup>120</sup> AP, t. 67, p. 199, Projet de Baraillon, partie II, sect. V, art. 19.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 358, « Essai sur la Constitution par Daunou ».

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 357.

<sup>124</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 553, « Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir », ch. V, art. 4.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 554, ch. VI, art. 6.

<sup>126</sup> *Ibid.*, t. 64, p. 249, Projet de Lagrange et Dupin, art. 20.

chargé de surveiller le conseil exécutif qui lui correspond »<sup>127</sup>. La responsabilité semble alors de nature politique. Selon Poultier, tous les membres d'un conseil « seront collectivement responsables pour tout ce qu'ils auront signé »<sup>128</sup>. Cependant, seuls les présidents des conseils pourront être « destitués par un décret du Corps législatif, sur la dénonciation du censeur et après un décret d'examen »<sup>129</sup>. Composés d'un président et de membres responsables politiquement, les conseils polysynodiques inventés par Poultier ressemblent plus à des organes gouvernementaux que ceux qui figurent dans les autres projets. Si Poultier n'envisage leur réunion que dans l'optique de rendre des comptes, c'est qu'il considère que chaque conseil constitue en soi un organe du gouvernement. Seuls Poultier et Baraillon envisagent la mise en place d'une réelle responsabilité politique comme contrepartie de l'exercice de la fonction gouvernementale. Les autres textes tendent plutôt à introduire une responsabilité des membres du pouvoir exécutif envers le corps législatif, dans la mesure où ils demeurent des agents subalternes chargés d'exécuter les ordres émis par l'institution habilitée à exprimer une volonté politique.

**529. Un système inefficace ?** Si la polysynodie est instaurée pour contrecarrer un pouvoir personnel par nature faillible<sup>130</sup>, le principe de la collégialité présente quelques inconvénients. Même certains de ses plus fervents défenseurs s'accordent à dire que la polysynodie établie entre 1715 et 1718 fut un système inefficace<sup>131</sup>. La collégialité de chacun des conseils généra un désordre nuisible à l'administration<sup>132</sup>. Son incapacité à gouverner et à administrer convenablement le royaume aurait précipité sa disparition<sup>133</sup>. Les lacunes des plans constitutionnels participent à faire douter de la pertinence du rétablissement d'une polysynodie. Aux longueurs potentiellement causées par les délibérations internes, pourraient s'ajouter des difficultés à établir une bonne communication et à définir une politique cohérente entre les différents conseils. L'absence d'une présidence durable, voire l'impossibilité de réunir l'ensemble des conseils, accroît d'autant plus les possibilités de dysfonctionnement des institutions polysynodiques.

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 486, Projet de Poultier, ch. V, art. 11.

<sup>128</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>129</sup> *Ibid.*, art. 19.

<sup>130</sup> Alexandre Dupilet, *La Régence absolue*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 298.

<sup>132</sup> Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, *op. cit.*, p. 97 ; Jean-Louis Harouel, « La Polysynodie », in Simone Goyard-Fabre (dir.), *L'État moderne*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>133</sup> Alexandre Dupilet, *La Régence absolue*, *op. cit.*, p. 19.

## B) Le dicastère de Dupont de Nemours

**530. La notion de dicastère.** Dans son essai *Du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif convenable à la République française*, publié en 1794, Dupont de Nemours propose l'instauration de conseils semblables à des conseils polysynodiques, qu'il nomme *dicastères*<sup>134</sup>. Il emploie les termes « conseils d'administration »<sup>135</sup> et « ministères »<sup>136</sup> comme synonymes de « dicastères ». Absent des grands dictionnaires publiés au XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>137</sup>, le mot « dicastère » trouve son origine dans l'histoire des institutions de l'Antiquité. Aussi, dans l'administration ecclésiastique, le dicastère est un organisme de la Curie romaine. Le système que propose Dupont de Nemours est en parfaite contradiction avec l'ensemble de l'œuvre législative et constitutionnelle des cinq premières années de la Révolution française. Son projet tend à introduire une confusion des pouvoirs.

**531. L'organisation des dicastères.** Les six dicastères du plan de Dupont de Nemours s'apparentent aux anciens départements ministériels. Sont présentés les dicastères : 1<sup>o</sup> de l'Intérieur « qui doit embrasser l'instruction publique, l'agriculture, les manufactures et le commerce »<sup>138</sup> ; 2<sup>o</sup> de la Justice civile, criminelle et de la Police ; 3<sup>o</sup> de la Guerre ; 4<sup>o</sup> de la Marine ; 5<sup>o</sup> des Relations extérieures ; 6<sup>o</sup> des Finances. Chacun de ces nouveaux ministères est composé « d'un *président*, et de trois *conseillers* ou *adjoints*, ayant deux *suppléants* »<sup>139</sup>. Le Président du dicastère est un ministre « responsable de tout ce qui se fera dans son administration »<sup>140</sup>. Les conseillers – ou adjoints – sont, quant à eux, « des chefs de travail, avec *voix consultative* dans leur dicastère »<sup>141</sup>. Enfin, les suppléants ne feront véritablement partie du dicastère que lorsqu'ils seront amenés à occuper les places vacantes<sup>142</sup>.

**532. Une réinterprétation de la règle du non-cumul des fonctions.** Le projet de Dupont de Nemours ne prend pas en compte le principe du non-cumul des fonctions étatiques. Le penseur physiocrate juge que la trop grande étendue donnée au principe de séparation des

---

<sup>134</sup> Dupont de Nemours, *Du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif convenable à la République française*, Paris, chez Dupont, imprimeur-libraire, 1794.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>137</sup> Le mot « dicastère » est absent des dictionnaires que nous avons recensés dans les sources imprimées.

<sup>138</sup> Dupont de Nemours, *Du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 94.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibid.*

pouvoirs est à la fois vague et dangereuse<sup>143</sup>. Selon lui, la réunion des pouvoirs n'établit le despotisme que « chez les peuples ignorans »<sup>144</sup>, tandis que chez une nation éclairée, dotée d'un gouvernement rejetant l'arbitraire et d'une déclaration des droits et des devoirs garantissant la liberté des discussions du corps législatif, « le pouvoir de faire exécuter les lois ne pourra être trop uni avec celui de les rendre, et qu'ils ne pourront marcher trop d'accord »<sup>145</sup>. Dupont de Nemours avance ainsi la nécessité d'unir les pouvoirs exécutif et législatif par « un sentiment de famille »<sup>146</sup>. Ministres et adjoints seraient « nommés au scrutin écrit et secret, dans l'Assemblée nationale complète, et pris indistinctement dans la chambre ou dans le sénat<sup>147</sup> »<sup>148</sup>. Avec ce système, Dupont de Nemours s'oppose autant au modèle anglais qu'au premier projet constitutionnel qu'il avait élaboré à l'époque de la Constituante, dans lequel les pouvoirs exécutif et législatif étaient réellement séparés<sup>149</sup>. À ses yeux, la règle du non-cumul des fonctions ne serait pas bafouée, car un suppléant occuperait les fonctions de représentant de la nation en remplacement du membre élu au dicastère<sup>150</sup>. Les membres du dicastère étant au nombre de quatre, un renouvellement par quart aurait lieu chaque année. Ce renouvellement est présenté comme un principe constitutionnel fondamental qui empêche un bouleversement soudain du pouvoir exécutif<sup>151</sup>. L'Assemblée nationale décide, à la fin de chaque année lequel des membres du dicastère sera remplacé<sup>152</sup>. De même, elle choisit lequel sera *ministre* ou en d'autres termes *président du dicastère*<sup>153</sup>. À l'instar des consuls romains, la durée de ce mandat de président est par ailleurs limitée à une seule année<sup>154</sup>. Dupont de Nemours rejette également le principe selon lequel un ancien ministre doit être tenu éloigné de la chose publique pendant une ou plusieurs législatures. Il prévoit, au contraire, que

« tout membre d'un dicastère qui l'aura présidé, qui aura été *ministre*, et qui ne sera pas au terme où il doit sortir de la Représentation nationale, rentrera nécessairement dans l'Assemblée, à la place qu'il y occupait précédemment ou qu'il devra y occuper par son

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 78. La séparation des pouvoirs est une notion vague dans la mesure où les pouvoirs ne sont pas clairement définis au sein du gouvernement (*Ibid.*, p. 79). Elle est dangereuse si elle « tend à établir un combat perpétuel entre les principaux fonctionnaires publics » (*Ibid.*, p. 81).

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 88-89.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>147</sup> Les fonctions de *Sénat* seraient remplies par un grand Comité de discussion composé par le tiers de la Représentation nationale, correspondant aux *seniores* : voir *Ibid.*, p. 72.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>149</sup> Richard Whatmore, « Dupont de Nemours et la politique révolutionnaire », *RFHIP*, n° 20, 2/2004, « Les Physiocrates et la Révolution française », p. 349.

<sup>150</sup> Dupont de Nemours, *Du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 100.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> *Ibid.*

ancienneté ; et s'il n'a pas fini ces quatre années de service au Pouvoir exécutif, le reste du temps qu'il avait à y remplir, le sera par le premier suppléant »<sup>155</sup>.

Les membres nommés après une première année passée au sein du corps législatif demeureront malgré tout au dicastère pendant quatre années<sup>156</sup>. Seule la forfaiture est susceptible d'entraîner la révocation d'un membre du dicastère<sup>157</sup>. En vertu de sa composition, ce nouveau « Pouvoir exécutif, revêtu d'une puissance durable, et ainsi lié au Corps législatif, ainsi appuyé de tout le poids de la Représentation nationale, [...] déploiera une assez grande autorité pour administrer avec énergie, et pour faire obéir à la loi dont l'exécution sera remise entre ses mains »<sup>158</sup>. En revanche, il convient de noter que le principe de séparation des pouvoirs législatif et exécutif est respecté sur un point précis : ni le Conseil ni aucun de ses membres ne saurait disposer d'un droit de veto<sup>159</sup>.

**533. Le rétablissement d'un Conseil d'État et d'un Premier ministre.** Dupont de Nemours estime que la communication des six dicastères doit être « perpétuelle et réciproque »<sup>160</sup>. Pour cette raison, il prévoit la formation d'un Conseil secret, aussi nommé Conseil d'État, qui réunirait les six présidents des dicastères, et occasionnellement les adjoints « qui auraient un rapport à faire »<sup>161</sup>. Comme Daunou et l'auteur des *Idées sur l'espèce de gouvernement qui pourrait convenir [...] à la France*, le physiocrate donne à sa polysynodie une forme gouvernementale par la réunion des présidents de chaque division en un Conseil d'État. Dupont de Nemours renoue aussi avec le ministériat. Il souhaite que le Conseil d'État soit présidé par « un MINISTRE GÉNÉRAL, sans attribution particulière, qui établisse une sorte de lien entre les six autres ministres, qui ait sur eux une prééminence de dignité, qui les préside, qui soit responsable avec eux des opérations arrêtées en commun au Conseil secret »<sup>162</sup>. Le rôle de Premier ministre revient au Président du Sénat, « chef du premier comité de l'Assemblée nationale, et qui sera toujours choisi parmi les sénateurs, ses collègues, parmi les hommes d'une haute capacité »<sup>163</sup>. Afin qu'il puisse exercer les deux fonctions, les séances du Sénat auront lieu le jour, tandis que le Conseil secret ne se réunira que le soir<sup>164</sup>. Comme chaque

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 99-100.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 96-97.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 101.

président de dicastère, le ministre général dispose d'un mandat d'un an<sup>165</sup>. En donnant la fonction de Premier ministre à un membre du corps législatif, Dupont de Nemours contrevient une nouvelle fois à la règle du non-cumul des fonctions étatiques.

**534. La communication entre les pouvoirs.** Dupont de Nemours souligne la nécessité que le pouvoir exécutif ne soit pas entravé dans son activité par la surveillance qui est exercée sur lui<sup>166</sup>. Cependant, les ministres devraient rendre compte « de l'état de la République, et des opérations que le pouvoir exécutif aura faites »<sup>167</sup>. Cette reddition de compte aurait lieu neuf mois après la nomination des membres des dicastères et après le renouvellement d'un quart des membres du corps législatif<sup>168</sup>. Les députés feraient part des plaintes reçues contre le « gouvernement »<sup>169</sup>, afin que l'Assemblée accorde son approbation à l'action des ministres ou qu'elle décrète leur accusation. Pour ce dernier cas, Dupont de Nemours prévoit la restauration d'une « *haute cour nationale* »<sup>170</sup>, composée de membres élus par les districts. À l'issue de la reddition de compte des travaux réalisés, le nouveau ministère présenterait « pour l'année commençante l'état des projets à exécuter, des travaux à suivre, des dépenses connues qu'exigera le service que chaque dicastère doit diriger »<sup>171</sup>. Néanmoins, l'Assemblée serait libre d'accepter, de rejeter ou bien de modifier le projet des ministres<sup>172</sup>. Enfin, lors des périodes de vacance de l'Assemblée nationale, son Président et ses six secrétaires devraient former un Conseil de censure, qui aurait pour fonction de surveiller l'activité du dicastère<sup>173</sup>. En cas de prévarication, d'arbitraire ou de mise en danger de la République par le ministère, le Président, appuyé par l'avis d'au moins quatre des secrétaires, convoquerait l'Assemblée au cours du mois. Ainsi, le dicastère devrait se justifier devant le corps législatif qui disposerait de la faculté de le mettre en état d'accusation<sup>174</sup>.

**535. Des prérogatives gouvernementales étendues.** Dupont de Nemours attribue au pouvoir exécutif un rôle primordial dans la conduite des relations diplomatiques et la direction de la guerre. En période de paix, le ministère serait chargé de repousser provisoirement toute offensive entreprise contre la nation et d'entamer des négociations. Il serait également tenu de

---

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 106. Le terme « gouvernement » semble désigner le ministère, c'est-à-dire la réunion des six dicastères.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>174</sup> *Ibid.*

convoquer l'Assemblée dans les cas où il projetterait de déclarer la guerre. En période de guerre, « il en dirigerait toutes les opérations ; et il pourrait négocier, même conclure la paix, de l'avis de tout le Conseil d'état, pourvu que cette paix n'entraînât ni cession de territoire, ni abandon d'alliés, ni convention pour attaquer une autre puissance, ni conditions onéreuses au commerce de la Nation »<sup>175</sup>. Le *gouvernement dicastéral* serait également doté de fonctions policières, puisqu'il disposerait « des gardes nationales et des troupes de ligne pour l'exécution des loix, la sûreté des personnes, et la conservation des propriétés »<sup>176</sup>. De même, il lui reviendrait de « réprimer tout attroupement séditieux, d'abord par des proclamations, puis par la force, si elle est nécessaire »<sup>177</sup>. Enfin, le dicastère jouirait de la faculté de délivrer des mandats que l'Assemblée constituante avait jugé arbitraires et contraires au principe de séparation des pouvoirs. En effet, le pouvoir exécutif pourrait, « en cas de conspiration ou de révolte, lancer, et faire exécuter par la force armée, des mandats d'amener ; et sur l'interrogatoire des prévenus, les convertir en mandats d'arrêt : à la charge de renvoyer les accusés dans les vingt-quatre heures, après un second interrogatoire, aux juges qui en devront connaître »<sup>178</sup>.

**536. Un système de confusion des fonctions.** Le système dicastéral de Dupont de Nemours est un modèle original d'organisation des pouvoirs. Au détriment du principe de séparation des pouvoirs, le physiocrate opte pour un système dans lequel tous les titulaires des fonctions étatiques proviennent de la représentation nationale. Le Sénat, le Conseil de censure et le pouvoir exécutif sont composés par des représentants élus au corps législatif. En réalité, le Sénat constitue un *Comité de discussion*, composé du quart des députés exerçant leur dernière année de mandat auquel est ajouté un neuvième du reste de la représentation<sup>179</sup>, lorsque les deux autres tiers des représentants composent la « *Chambre de préparation des loix* »<sup>180</sup>. De cette manière, la représentation nationale est divisée en deux sections. Le Sénat, en tant qu'organe interne de l'Assemblée nationale, semble détenir une prépondérance semblable à celle des comités de gouvernement de la Convention. Son rôle de Comité de discussion pourrait s'apparenter à l'exercice de la « haute pensée du gouvernement »<sup>181</sup>, dont Barère fait l'attribut du Comité de salut public, ou bien encore à son pouvoir d'initiation législative<sup>182</sup>. Le Président du Sénat, en tant que *ministre général*, est par ailleurs en position d'exercer une fonction gouvernementale

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>176</sup> *Ibid.* p. 111.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>181</sup> *AP*, t. 80, p. 637, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), Barère.

<sup>182</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 154.

à l'intérieur du Conseil d'État à l'instar d'un vrai Premier ministre. La qualité de gouvernement du dicastère s'observe également par ses importantes attributions dans le domaine de la sûreté de l'État. En résumé, le système dicastéral de Dupont de Nemours ressemble, si l'on excepte le problème du cumul des fonctions et la présence du Président du Sénat au Conseil exécutif, au gouvernement exercé par les comités de la Convention nationale. Surtout, les dicastères exerceraient, comme eux, des fonctions gouvernementales et administratives.

## § 2 : Une délimitation confuse de l'institution ministérielle

**537.** Certains projets de constitution présentés à la Convention nationale défendent clairement l'indépendance des pouvoirs, lorsque d'autres sont générateurs d'une confusion entre les pouvoirs exécutif et législatif<sup>183</sup>, aussi bien qu'entre le gouvernement et l'administration. La séparation entre les ministres et le corps législatif est parfois inexistante (A). Dans d'autres cas, l'originalité des projets produit une réelle confusion tant il est difficile de déterminer quel est l'organe qui exerce les fonctions ministérielles (B).

### A) L'absence de séparation entre les ministres et le corps législatif

**538. Une confusion des pouvoirs au sein d'une assemblée unique.** Le député de l'Oise Jacques-Michel Coupé présente un projet comportant une confusion paroxystique des pouvoirs législatif et exécutif. L'auteur déclare qu'il faut, avant tout, « se hâter [...] de mettre fin à l'existence du pouvoir exécutif et des ministres »<sup>184</sup>. Dans son projet, l'intégralité de la chose publique est confiée à une assemblée mandataire, qui charge quelques-uns de ses membres, choisis chaque trimestre, de remplir la fonction exécutive<sup>185</sup>. Coupé dévoile explicitement son hostilité à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs, déclarant que la balance des pouvoirs n'a servi qu'aux ennemis du peuple<sup>186</sup>. Le député de l'Oise souhaite supprimer le gouvernement, qui serait le propre des despotes, pour établir « une administration vulgaire, probe à la portée et à la vue de tous les citoyens »<sup>187</sup>. Cependant, il prône une unité de l'administration dont « le moteur [...] ne peut être divisé »<sup>188</sup>. Ce moteur ne serait autre que

---

<sup>183</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 111.

<sup>184</sup> AP, t. 67, p. 268, 25<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Idées simples de constitution, par J.-M. Coupé, député du département de l'Oise ».

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 266, 24<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Idées simples de constitution, par J.-M. Coupé, député du département de l'Oise ».

<sup>188</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 268, 25<sup>e</sup> annexe, Projet de Coupé.



« le peuple souverain qui se donne lui-même ses lois en les sanctionnant »<sup>189</sup>. Ainsi, le refus de séparer les pouvoirs procède de l'idée que la souveraineté est indivisible. Coupé semble considérer que la souveraineté ne peut être suprême si ses pouvoirs sont distribués entre plusieurs puissances<sup>190</sup>. En théorie, la séparation des pouvoirs ne porte aucune atteinte au principe d'indivisibilité de la souveraineté<sup>191</sup>. Néanmoins, Coupé posant en principe que le peuple souverain exerce directement l'ensemble des pouvoirs, aucune autorité ne pourrait le concurrencer sans diviser la souveraineté et annihiler, de fait, son caractère suprême. Comme Dupont de Nemours, le député de l'Oise expose donc un plan de constitution à rebours de l'évolution observée en faveur d'une répartition des pouvoirs entre plusieurs organes étatiques.

**539. Le choix des ministres parmi le corps législatif.** L'ancien député à la Législative, Antoine-Joseph Thorillon, porte pour sa part une atteinte moins sévère au principe de séparation des pouvoirs. Il propose simplement qu'il soit possible « de choisir le pouvoir exécutif dans l'Assemblée législative »<sup>192</sup>, en dépit des risques « d'entraîner la confusion des pouvoirs »<sup>193</sup>. Le pouvoir exécutif serait composé d'un citoyen issu de chacun des 85 départements de la République, élus pour une durée de quatre ans comme « députés *ad hoc* »<sup>194</sup>. Chaque année, vingt-et-un d'entre eux seraient tirés au sort pour exercer les fonctions ministérielles. Thorillon revient ainsi sur la règle du non-cumul des mandats. Le statut des députés élus spécialement pour faire partie du Conseil exécutif est manifestement opposé à l'interprétation réalisée par les assemblées révolutionnaires du principe de séparation des pouvoirs. L'option envisagée par Thorillon s'explique cependant par sa volonté d'établir le peuple en seul détenteur de la souveraineté<sup>195</sup>.

**540. L'intégration des ministres dans le corps législatif.** Jean-Louis Seconds, député montagnard de l'Aveyron<sup>196</sup>, prévoit une autre forme de confusion des corps exécutif et législatif. Il pose en principe que le pouvoir exécutif doit « non seulement être pris dans le corps

---

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 115.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>192</sup> AP, t. 62, p. 590, 34<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « *Idées ou bases d'une nouvelle déclaration des droits de l'homme, de celle de ses devoirs et d'une nouvelle Constitution pour la République française, où l'on traite de la liberté, de l'égalité, des insurrections, de l'éducation nationale, du Code civil, et notamment des enfants naturels, de l'adoption, d'une seule substitution, officieuse, de l'organisation d'un nouvel ordre judiciaire, etc., par Antoine-Joseph Thorillon, électeur réuni le 14 juillet 1789... et député à l'Assemblée législative, et membre de son comité de législation. A Paris, chez les marchands de nouveautés* ».

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 591.

<sup>195</sup> Armando Saitta, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, op. cit., p. 292.

<sup>196</sup> Auguste Kuscinski, *Dictionnaires des Conventionnels*, op. cit., « Second (Jean-Louis) », p. 560.

de l'Assemblée, mais en faire partie »<sup>197</sup>. Dans son projet, « l'agence ou le Conseil exécutif doit être composé d'agents ou ministres et d'adjudants ou adjoints, et divisé en autant de petits comités ou sections qu'il y a de départements ou de branches d'exécution dans le gouvernement »<sup>198</sup>. L'institution travaille selon deux procédés. Les comités ou sections agissent séparément pour ce qui concerne « les affaires particulières à chaque département »<sup>199</sup>. Il est possible de penser qu'il s'agit en l'occurrence de l'administration des affaires courantes. En revanche, les divisions délibèrent « en commun ou en conseil pour les affaires communes à tous ou à plusieurs départements sous la présidence d'un des agents ou ministres »<sup>200</sup>. Ces affaires réunissant l'intégralité du Conseil sont potentiellement celles qui, en vertu de leur importance, reviennent normalement au gouvernement. Au contraire, la nécessité de traiter les affaires courantes avec célérité justifie que la majorité des décisions soient adoptées sans une réunion du Conseil. *A fortiori*, Jean-Louis Seconds expose que

« dans chaque département ou comité particulier l'agent ou le ministre seul doit avoir la décision en cas de minorité ou de discordance, afin que, l'action du gouvernement ne puisse être ni entravée, ni suspendue, mais les adjoints doivent avoir voix consultative avec coopération à l'action du ministre, afin que son administration puisse être en même temps aidée, éclairée et surveillée, et ils doivent ainsi que les ministres, être tenus de répondre en tous temps à toutes les questions que l'Assemblée jugera à propos de leur faire sur les opérations du ministère »<sup>201</sup>.

Malgré l'emploi aléatoire du terme « gouvernement », les ministres du projet de Seconds semblent dépourvus des attributions d'un gouvernement. Tout d'abord, privés d'une voix délibérative à l'Assemblée<sup>202</sup>, ils ne peuvent exercer une influence sur le pouvoir législatif. La position de Jean-Louis Seconds marque aussi une distinction nette entre l'Assemblée qui délibère et le Conseil limité à une fonction purement exécutive. Il écrit en effet que « les bras ne délibèrent pas avec la tête. Les membres du pouvoir exécutif ne doivent donc pas avoir voix *délibérative* dans l'Assemblée ; ils doivent seulement y avoir une place pour marquer leur union et leur subordination au corps, comme membres simplement exécutifs<sup>203</sup>. » Les rapports entre les pouvoirs publics répondent, chez Jean-Louis Seconds, à cette logique organiciste suivant laquelle la « fonction de commandement »<sup>204</sup> ne peut être employée que lorsqu'elle exprime

---

<sup>197</sup> AP, t. 62, p. 536, 29<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « De l'art social ou des vrais principes de la société politique par Jean-Louis Seconds, citoyen français du département de l'Aveyron, et député à la Convention nationale, Quatrième cahier ».

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 537.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> Lucien Jaume, « L'État jacobin ou le constitutionnalisme en procès », in Simone Goayrd-Fabre (dir.), *L'État moderne, op. cit.*, p. 215.

parfaitement la volonté générale. Les agents du pouvoir exécutif ne peuvent pas influencer les décisions prises par une représentation nationale en parfaite adéquation avec « toutes les virtualités présentes dans le peuple »<sup>205</sup>.

## **B) La création de conseils hybrides**

**541.** Quelques auteurs envisagent de créer une institution située entre les agents du pouvoir exécutif et l'Assemblée nationale, qui revêt les apparences d'un conseil intermédiaire (1). Cette institution est également présente sous la forme d'un collège des éphores dans un projet constitutionnel inspiré par les modèles antiques, dans lequel elle coexiste avec un Aréopage, un corps législatif et conseil diplomatique extraordinaire (2).

### **1) L'idée de conseil intermédiaire**

**542. Le conseil intermédiaire de Kersaint.** Armand de Kersaint propose un exécutif dualiste avec un Conseil exécutif et un conseil intermédiaire coexistant aux côtés d'une Assemblée nationale et d'un tribunal des censeurs<sup>206</sup>. Les sept membres composant le Conseil exécutif et son secrétaire seraient élus ou réélus par chaque nouvelle législature<sup>207</sup>. Une présidence tournante serait établie entre les sept membres<sup>208</sup>. Kersaint ambitionne de rétablir ainsi les droits inhérents à la nature du pouvoir exécutif. Il affirme à cet égard :

« Il faut réhonorer le pouvoir exécutif ; car c'est sur lui que repose les destinées de l'Empire : il ne faut pas se le dissimuler, les difficultés ne sont pas où l'on parle, mais où l'on agit : c'est par l'exécution que tout périclisse ou se maintient. Organisons donc un pouvoir exécutif vigoureux, éclairé, républicain, et que ses lumières se répandent dans le sanctuaire des lois, que son expérience y vienne prêter un appui solide aux spéculations philosophiques, qui manquent quelquefois de justesse, parce que les gens qui les conçoivent manquent d'expérience ; c'est par là que vous affermirez la liberté française, et que par votre puissance et l'exemple de votre bonheur vous fonderez la liberté du monde<sup>209</sup> [...] »

Le conseil intermédiaire serait composé de 83 membres, tirés « au sort entre les députés suppléants de chaque département »<sup>210</sup>. L'intérêt d'un tel organe est – selon Kersaint – de « rassurer la nation contre toute entreprise du pouvoir exécutif »<sup>211</sup>. Le conseil intermédiaire est chargé de donner des autorisations utiles au pouvoir exécutif, « dans les cas qui n'auraient point

---

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> *AP*, t. 62, p. 426, Projet de Kersaint.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 427.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 428.

<sup>211</sup> *Ibid.*

été prévus par les lois »<sup>212</sup>. Il exerce aussi ses fonctions en période de vacance du corps législatif. Le conseil intermédiaire serait donc une institution gouvernementale provisoire en l'absence de l'Assemblée. À ce titre, il participerait à l'élaboration de la loi. Ses décisions seraient des lois provisoires<sup>213</sup>, dans l'attente d'une ratification par le corps législatif. Si « gouverner c'est d'abord légiférer »<sup>214</sup>, ce pouvoir semble constituer un véritable gouvernement pour les périodes exceptionnelles. Kersaint affirme d'ailleurs que le gouvernement réside dans un « mode d'exécution des lois faites en conformité des principes convenus entre tous les membres de l'association, dans l'acte de garantie des droits : la Constitution »<sup>215</sup>. La complexité de ce système ne sous-tend pas pour autant l'abandon du principe de séparation des pouvoirs, puisque les membres du conseil intermédiaire ne proviennent pas du corps législatif et qu'ils ne seront « connus qu'après que le décret de vacance aura été rendu »<sup>216</sup>. Il convient également de rappeler l'existence d'un tribunal de censure afin de condamner toute usurpation de pouvoir<sup>217</sup>. Ce conseil est moins un corps intermédiaire entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qu'un organe provisoire qui assure une fonction gouvernementale par intérim, dans la période de vacance de l'Assemblée nationale.

**543. Le « conseil constitutionnel »<sup>218</sup> de David Williams.** Dans ses *Observations sur la dernière Constitution de France*, le philosophe gallois, David Williams, fait citoyen français en application du décret du 26 août 1792<sup>219</sup>, conçoit une institution hybride, sous le nom de « conseil constitutionnel ». La confusion du texte rend bien complexe la détermination de sa nature. Composé de vingt-et-un membres âgés d'au moins quarante ans et élus chaque année, le conseil constitutionnel s'occuperait principalement « d'observer toutes les transactions du gouvernement »<sup>220</sup>. Son rôle serait de donner connaissance à toutes les parties de la République des lois votées par la Convention. À l'image des parlements d'Ancien Régime dépositaires des lois, ce conseil « servirait de dépôt général à tous les renseignements, plans, inventions

---

<sup>212</sup> *Ibid.*

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Georges Burdeau, « La fonction gouvernementale », in Georges Burdeau, *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, op. cit., p. 157.

<sup>215</sup> AP, t. 62, p. 421, Projet de Kersaint.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 428.

<sup>217</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 112.

<sup>218</sup> AP, t. 63, p. 589, 2<sup>e</sup> annexe à la séance du 29 avril, « Observations sur la dernière Constitution de France avec des vues pour la formation de la nouvelle Constitution, par David Williams. Traduit de l'anglais par le citoyen Mandeu ».

<sup>219</sup> Coll. Baudouin, vol. 31, p. 441-442, n° 1589, « Décret qui défère à des Citoyens étrangers, le titre de Citoyens français », 26 septembre 1792.

<sup>220</sup> AP, t. 63, p. 589, Observations de David Williams.

importantes, etc. relativement à la République »<sup>221</sup>. Le conseil constitutionnel serait aussi l'organe de communication avec les puissances étrangères et « recevrait les ambassadeurs ordinaires »<sup>222</sup>. En revanche, il ne saurait choisir les ambassadeurs français. Cette nouvelle institution cumule des fonctions exécutives et diplomatiques qui lui confèrent une double nature administrative et gouvernementale. De surcroît, le conseil constitutionnel semble constituer un conseil intermédiaire, dans la mesure où il serait « un tribunal d'appel et de jugement qui prononcerait sur les petites contestations qui, sans être des délits contre la chose publique naîtraient entre les divers départements du gouvernement ou leurs membres ; sur la validité des élections ; et sur l'aptitude d'un député à être réélu dans chaque branche d'administration ou du gouvernement »<sup>223</sup>. Il est ainsi pourvu d'un pouvoir d'arbitrage. Toutefois, les départements auxquels l'auteur fait allusion ne sont pas les démarcations internes du ministère. Le mot est employé dans le sens d'organe, puisqu'il évoque « les départements constitutionnel, législatif et officiel »<sup>224</sup> (l'officiel relevant de la diplomatie), mais aussi le « département exécutif »<sup>225</sup>. Sans pouvoir clairement distinguer s'ils relèvent véritablement du gouvernement, faute de détails sur leurs fonctions, les seuls ministres mentionnés par Williams sont ceux de la Guerre, de la Marine, des Finances et des Affaires étrangères<sup>226</sup>. *A fortiori*, l'auteur n'explique pas si ces ministres font oui ou non partie du conseil constitutionnel. Il fait simplement référence à l'élection concomitante du conseil constitutionnel et du ministre des Affaires étrangères<sup>227</sup>. Dans le cas où les ministres feraient partie des vingt-et-un membres du conseil, il faudrait dissocier l'activité individuelle de chaque ministre et l'activité collégiale du conseil. Dès lors, il agirait comme un organe intermédiaire indépendant des membres qui le composent. Dans tous les cas, il arbitre non seulement les différends entre les ministres et l'Assemblée, mais aussi ceux qui surviennent entre les ministres. Le conseil se trouvant habilité à juger des différends relatifs aux autres institutions publiques, cette compétence porte une atteinte évidente au principe de séparation des pouvoirs. Cependant, David Williams regarde l'exercice de ces fonctions comme « un devoir, et non un pouvoir qui éternellement lutterait et intriguerait »<sup>228</sup>.

---

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 589.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 591.

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 590.

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 591.

## 2) Les institutions antiquisantes de Rouzet

**544. Le retour vers l'Antiquité.** Il est bien connu que l'institution des cinq directeurs de la Constitution de l'an III s'inspire du modèle des cinq éphores spartiates, de la même manière que l'institution des consuls de la Constitution de l'an VIII rend hommage à la magistrature romaine du même nom. Les Républiques sœurs, elles aussi, connaissent des institutions aux appellations antiques, à l'instar de la Constitution napolitaine de 1799 établissant des archontes, sénateurs, censeurs, préteurs et éphores<sup>229</sup>. En réalité, dès 1793, certains rédacteurs de projets de constitution envisagent de remplacer les organes du pouvoir exécutif par des institutions d'inspiration antique. Ils cherchent ainsi à faire disparaître « les aberrations gothiques sur lesquelles reposaient la monarchie »<sup>230</sup> et à légitimer la forme républicaine des nouvelles institutions<sup>231</sup>. C'est dans cette optique que le député de la Haute-Garonne Jacques-Marie Rouzet, ancien membre de la Société des Jacobins de Toulouse<sup>232</sup>, propose de ressusciter d'anciennes institutions<sup>233</sup> et présente l'un des projets constitutionnels les plus originaux de l'époque<sup>234</sup>. Dans une volonté de renouer avec les institutions antiques d'Athènes et de Sparte, il propose l'établissement d'un pouvoir exécutif composé d'un Aréopage et d'un conseil des éphores. Rouzet s'inspire également de la République romaine en établissant des censeurs, ainsi que des comices, à l'échelle locale, tandis que le territoire « sera distribué en cercles »<sup>235</sup>. Son organisation de la république serait un régime mixte inspiré des modèles athénien, spartiate et romain.

**545. Le gouvernement de l'Aréopage.** Rouzet réinvente l'institution athénienne de l'Aréopage pour en faire un organe de gouvernement. Suivant un modèle proche de l'institution de l'époque ancienne d'Athènes, laquelle était composée des « archontes sortis de charge »<sup>236</sup>, l'Aréopage proposé par Rouzet est un conseil restreint. Le député prévoit que cet Aréopage serait « composé de vingt-cinq membres, dont un ordonnateur de l'agriculture, du commerce

---

<sup>229</sup> Jacques Godechot, *La grande nation, L'expansion révolutionnaire de la France dans le monde de 1789 à 1799*, 2<sup>e</sup> éd. entièrement refondue (1983), Paris, Aubier Montaigne, « Collection historique », 2004, p. 345.

<sup>230</sup> Jacques Bouineau, *Les toges du pouvoir ou la Révolution de droit antique*, op. cit., p. 4.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 149-150.

<sup>232</sup> Thèse en préparation d'Alexandre Dubois, *La société des Jacobins de Toulouse. Une para-structure révolutionnaire (1790-1795)*, à l'Université Toulouse I Capitole, sous la direction de M. le doyen Philippe Nélidoff.

<sup>233</sup> Jacques Bouineau, *Les toges du pouvoir ou la Révolution de droit antique*, op. cit., p. 190.

<sup>234</sup> *AP*, t. 62, p. 496 à 513, 27<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Projet de constitution française par J. M. Rouzet, député de la Haute-Garonne le 18 avril 1793 ».

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 510, art. 101.

<sup>236</sup> Voir notamment Jean Gaudemet et Emmanuelle Chevreau, *Les institutions de l'Antiquité*, 8<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, Lextenso éditions, LGDJ, 2014, p. 85.

des sciences et des arts, ainsi que de la police intérieure ; un directeur des finances ; un régulateur des forces de terre ; un régulateur des forces de mer ; un correspondant avec les nations amies ; dix modérateurs et dix adjoints »<sup>237</sup>. Le nombre de membres et la démarcation arrêtée rapprochent considérablement l'Aréopage d'une structure ministérielle relativement classique. D'un point de vue fonctionnel, l'article 80 expose les fonctions de l'Aréopage qui sont « la surveillance directe de toutes les autorités constituées, la direction de toutes les forces, l'initiative des déclarations de guerre ou des traités de paix, et la confection et présentation des tableaux de dépenses, besoins et revenus publics, ainsi que la nomination à tous les emplois auxquels il ne sera pas pourvu par les élections des comices »<sup>238</sup>. En vertu de ces fonctions diplomatique, militaire ou budgétaire qu'il exerce au sein de ses divisions internes, l'Aréopage conceptualisé par Rouzet présente les caractéristiques d'un gouvernement.

**546. Le conseil diplomatique extraordinaire.** Dans le domaine diplomatique, les éphores et le corps législatif ne partagent pas réellement les compétences de l'Aréopage ; ils sont seulement autorisés à l'interroger<sup>239</sup>. Néanmoins, dans le cadre d'une déclaration de guerre ou d'une négociation avec une autre nation<sup>240</sup>, l'Aréopage demande aux éphores de choisir sept délégués et au corps législatif d'en désigner neuf, tandis qu'il nomme lui-même cinq de ses membres. Les vingt-et-un délégués sélectionnés formeront une sorte de conseil spécialisé pour les affaires diplomatiques. Ces derniers « se déclareront représentants du peuple français, et traiteront définitivement en son nom ; pourvu, toutefois, que leurs délibérations soient prises à la pluralité des deux tiers des suffrages, et qu'elles soient approuvées par les éphores, le Corps législatif et l'Aréopage »<sup>241</sup>. Les décisions adoptées par les vingt-et-un « seront provisoirement exécutées sur leur responsabilité, quand même elles ne seraient prises qu'à la majorité absolue ; dans ce cas, elles deviendront définitives si les deux tiers d'un des trois corps, ou la majorité absolue de deux les approuvent »<sup>242</sup>.

**547. Les éphores : conseil intermédiaire ou tribunal de censure ?** Les éphores remplissent des fonctions très diverses. Ils revêtent l'aspect d'un conseil intermédiaire placé entre le corps législatif, l'Aréopage et les cercles. L'article 59 du projet mentionne qu'ils sont chargés

---

<sup>237</sup> AP, t. 62, p. 504, Projet de Rouzet, art. 58.

<sup>238</sup> Ibid., p. 506-507, art. 80.

<sup>239</sup> Ibid., p. 507.

<sup>240</sup> Ibid., art. 84.

<sup>241</sup> Ibid.

<sup>242</sup> Ibid.

« de recevoir les résultats des travaux du Corps législatif ; de les communiquer aux bureaux du recensement des cercles ; de recevoir de ces mêmes bureaux les résultats des délibérations des comices sur l'acceptation ou le refus d'admission, des projets du Corps législatif de publier ces résultats par la voie de l'impression ; de les adresser à l'Aréopage dans le cas de l'acceptation qui transforme le projet en loi, et au Corps législatif au cas de refus, afin que sur les observations adressées aux éphores par les comices, le Corps législatif puisse rectifier ce qui aurait déterminé les refus »<sup>243</sup>.

Les éphores vérifient et peuvent annuler « les règlements des corps législatifs concernant leur discipline intérieure »<sup>244</sup>, tandis que leurs observations sur les projets législatifs doivent être présentées au corps législatif pendant la procédure législative<sup>245</sup>. En outre, les éphores et l'Aréopage peuvent conjointement habilitier le corps législatif à adopter des décrets urgents<sup>246</sup>. Les éphores étant les « surveillants des droits du peuple »<sup>247</sup>, ils s'apparentent à une juridiction constitutionnelle. Ce rôle de dépôt des lois est d'ailleurs semblable à celui tenu par les trente éphores de la Constitution napolitaine<sup>248</sup>. L'article 60 du projet de Rouzet dispose en effet que

« les fonctions des éphores sont aussi de recevoir par écrit, et non autrement, et d'enregistrer par ordre de réception les pétitions particulières, ainsi que les adresses des comices tendant aux additions, modifications et révocations, même des articles constitutionnels, et dans les cas de semblables réclamations, dès que le cinquième des communes aura émis de pareils vœux, les éphores les communiqueront à toute la nation ; dès que la moitié les aura adoptées, ils les adresseront au Corps législatif, et le vœu unanime des deux tiers une fois exprimé, la discussion pour la rédaction dans les séances du Corps législatif ne pourra être retardée sous aucun prétexte »<sup>249</sup>.

À l'image du conseil de censure présent dans d'autres projets constitutionnels, ils recueillent les plaintes dressées contre les membres de l'Aréopage et du corps législatif<sup>250</sup>. Au moins vingt-cinq éphores doivent se réunir pour délibérer « s'il y a lieu à accusation ou à destitution »<sup>251</sup>. Dans ce cas, « leurs actes seront employés, savoir, à l'Aréopage, s'il s'agit d'un membre du Corps législatif, et au Corps législatif, s'il s'agit d'un membre de l'Aréopage »<sup>252</sup>. Toutefois, faute de statuer sur la culpabilité ou l'innocence de l'accusé, faute aussi de pouvoir prononcer une sanction, cette fonction demeure assez restreinte par rapport à celle d'un véritable tribunal de censure. En réalité, cette mission de délibérer sur les dénonciations reçues n'est pas le propre des éphores. Rouzet prévoit également que ces derniers peuvent faire l'objet de plaintes

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 504, art. 59.

<sup>244</sup> Jacques Bouineau, *Les toges du pouvoir ou la Révolution de droit antique*, op. cit., p. 191.

<sup>245</sup> AP, t. 62, p. 506, Projet de Rouzet, art. 76.

<sup>246</sup> Jacques Bouineau, *Les toges du pouvoir ou la Révolution de droit antique*, op. cit., p. 191.

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>248</sup> Jacques Godechot, *La grande nation*, op. cit., p. 346.

<sup>249</sup> AP, t. 62, p. 504, Projet de Rouzet, art. 60.

<sup>250</sup> *Ibid.*, art. 61.

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> *Ibid.*



qui seront analysées par l'Aréopage<sup>253</sup>. Après délibération d'au moins quinze de ses membres, l'Aréopage transmet la plainte au corps législatif, qui, à son tour, après une délibération effectuée par au moins cinquante de ses membres, porte la plainte devant les comices ou assemblées élémentaires<sup>254</sup>. Une peine ne pourra être prononcée que si l'accusé réunit contre lui moins de deux tiers des voix des sections, tandis qu'il devra simplement remettre sa démission si au moins deux cinquièmes des voix le déclarent coupable<sup>255</sup>. Dans tous les cas de figure, la décision de donner lieu à accusation entraîne une suspension de l'élu concerné<sup>256</sup>. La mission de se prononcer sur la pertinence des poursuites rappelle la faculté conférée aux assemblées révolutionnaires de décréter d'accusation les ministres et de les renvoyer devant la Haute Cour d'Orléans. Néanmoins, les éphores peuvent déclarer les « convocations, translations ou dissolutions extraordinaires »<sup>257</sup> du corps législatif et de l'Aréopage.

## **SECTION II : DU CONSEIL COLLÉGIAL UNIQUE AU DUALISME DE L'EXÉCUTIF**

**548.** La mise en place d'une pluralité des conseils n'est pas la seule alternative à l'agent unique. Une très grande majorité des projets constitutionnels comportant un Conseil exécutif unique lui confère un caractère collégial. Les caractères moniste et collégial donneraient cependant au Conseil exécutif les allures d'un gouvernement (§ 1). En réaction à cette éventuelle confusion, de nouveaux plans constitutionnels distinguent le Conseil exécutif et les ministres qui ne peuvent se réunir pour former un autre conseil. En répartissant les fonctions gouvernementales et administratives entre deux organes exécutifs, ces projets semblent d'une certaine manière approfondir la vision des partisans d'un conseil intermédiaire. Ils pérennisent l'idée de distinguer un *gouvernement collégial* et des *agents exécutifs* subalternes (§ 2).

### **§ 1 : Le Conseil exécutif unique et collégial**

**549.** La collégialité d'un Conseil exécutif peut susciter deux types de questionnements. Le caractère collectif débouche-t-il inévitablement sur une suppression des départements

---

<sup>253</sup> *Ibid.*, art. 62.

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 505, art. 63.

<sup>256</sup> *Ibid.*, art. 64.

<sup>257</sup> *Ibid.*, art. 68.

ministériels (A) ? Cette collégialité suffit-elle à établir le ministère comme véritable gouvernement (B) ?

### A) Le maintien des départements ministériels

**550. Le principe de collégialité dans la Constitution girondine.** Dans son article publié le 23 juillet 1791, Condorcet pose déjà en principe que le Conseil exécutif doit décider de manière collégiale<sup>258</sup>. Le philosophe cherche à « éviter toute dérive autoritaire »<sup>259</sup>, et à évincer tous « les dangers du pouvoir personnel »<sup>260</sup>. Dès lors, il ne peut y avoir de chef du gouvernement. Dans le projet constitutionnel girondin, tous les ministres sont égaux entre eux, titulaires d'un portefeuille<sup>261</sup>, et assurent une présidence tournante pour une durée de quinze jours<sup>262</sup>. En vertu de l'instauration d'une telle alternance, aucun ministre ne peut prendre *de jure* l'ascendant sur ses collègues<sup>263</sup>. Le Conseil exécutif est donc « strictement collégial »<sup>264</sup>. Il est formé de sept départements : 1° Législation, 2° Guerre, 3° Affaires étrangères, 4° Marine, 5° Contributions publiques, 6° Agriculture, commerce, manufactures, 7° Secours, travaux, établissements publics et arts<sup>265</sup>, ainsi que d'un secrétaire<sup>266</sup>. Cependant, des critiques s'élèvent contre l'admission des ministres dans un quelconque Conseil. L'exercice de leurs fonctions ne nécessiteraient pas de délibération, et encore moins une prise de décision. Même un député modéré comme Faure regarde les ministres « comme les agents de la dépense »<sup>267</sup>, qui n'ont pas « à décider du sort de l'Etat »<sup>268</sup>. En revanche, les Montagnards reconnaissent la nécessité de la collégialité pour le Conseil exécutif duquel doivent être exclus les ministres. En vérité, le principe de la collégialité découle « de la critique de la Constitution de 1791 et de l'avènement de la République »<sup>269</sup>. Elle est en cela une réponse au problème de la personnification du pouvoir. La composition du Conseil électif par seulement sept membres inquiète même certains

---

<sup>258</sup> Condorcet, *Sur l'institution d'un conseil électif*, op. cit., p. 251, « Formation d'un conseil de gouvernement », art. 13.

<sup>259</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 254.

<sup>260</sup> Franck Alengry, *Condorcet*, op. cit., p. 563.

<sup>261</sup> Marc Frayssinet, *Les idées politiques des Girondins*, op. cit., p. 143.

<sup>262</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I<sup>re</sup>, art. 3.

<sup>263</sup> Marcel Morabito, *Il comando negato*, op. cit., p. 62-63.

<sup>264</sup> Roberto Martucci, *L'ossessione costituente*, op. cit., p. 245.

<sup>265</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I<sup>re</sup>, art. 2.

<sup>266</sup> *Ibid.* art. 1<sup>er</sup>.

<sup>267</sup> AP, t. 63, p. 283, 8<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 avril 1793, Coupé sur le projet girondin de Constitution.

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 251.

députés. Par exemple, Calès, proche des Montagnards<sup>270</sup>, redoute qu'un seul homme parvienne à dominer ses six collègues, ou bien qu'aucun des sept membres ne soit réellement compétent<sup>271</sup>. Mais pour le Comité de constitution, l'élection populaire est une garantie contre tout risque de despotisme ou d'incompétence des membres du Conseil exécutif.

### **551. La persistance d'une démarcation classique des branches d'activités ministérielles.**

D'autres auteurs présentent des projets plus conservateurs de la forme traditionnelle du Conseil des ministres. Par exemple, François-Agnès Montgilbert élabore un plan se référant explicitement au projet girondin et renvoie même le lecteur aux trente-deux articles de la première section du titre V en ce qui concerne l'organisation du ministère<sup>272</sup>. Néanmoins, Montgilbert rejette les appellations de Conseil et de ministres et préfère les titres de commission exécutive et commissaires exécutifs<sup>273</sup>. Le député repousse également le principe électif. Selon ses vues, « le Corps législatif nommera les membres et le secrétaire de la commission exécutive, sauf l'improbation du peuple »<sup>274</sup>. De même, l'Assemblée peut décréter la destitution des commissaires sous réserve de « l'acceptation du peuple »<sup>275</sup>. Plus classique encore est le projet de Joseph Cappin<sup>276</sup>, député du Gers. L'organisation qu'il propose ressemble à celle du Conseil d'État de 1791 et du Conseil exécutif provisoire. Son Conseil exécutif serait composé de six ministres élus par le peuple<sup>277</sup>, chargés de l'administration des départements suivants : les relations extérieures ; la marine ; les contributions et dépenses publiques ; la justice ; l'agriculture, commerce et manufactures ; les secours, travaux et établissements publics, sciences et arts<sup>278</sup>. Cappin précise enfin que « le conseil exécutif ne forme point un pouvoir ; ses membres sont de simples agents temporaires »<sup>279</sup>, dont les attributions sont déterminées par la Constitution. Cette précision retire au Conseil exécutif son caractère collégial, sans lequel il ne peut constituer un véritable pouvoir. Pour sa part, Charles Lambert propose d'établir « un collège de magistrats élus, amovibles, responsables, et toujours sous la fêrle du souverain,

---

<sup>270</sup> François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 43.

<sup>271</sup> AP, t. 62, p. 324, 5<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Notes de Jean-Marie Calès, député de la Haute-Garonne, sur le plan de Constitution présenté par le comité ».

<sup>272</sup> Ibid., t. 67, p. 354, 48<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Suite de l'avis au peuple sur la liberté et l'exercice de ses droits, contenu dans un projet de Constitution républicaine, par François-Agnès Montgilbert, député de Saône-et-Loire », titre V, art. 1<sup>er</sup>, *Nota*.

<sup>273</sup> Ibid.

<sup>274</sup> Ibid., p. 355, art. 34.

<sup>275</sup> Ibid., art. 36.

<sup>276</sup> Auguste Kuscinski, *Dictionnaires des Conventionnels*, op. cit., « Cappin (Joseph-Elisabeth) », p. 110. Député à l'Assemblée législative et réélu à la Convention nationale, il démissionne en juillet 1793.

<sup>277</sup> AP, t. 64, p. 238, 4<sup>e</sup> annexe à la séance du 16 mai 1793, « Projet de Constitution par Cappin, député du département du Gers », titre VI, « Conseil exécutif », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>278</sup> Ibid., art. 2.

<sup>279</sup> Ibid., art. 5.

c'est-à-dire du corps législatif, qui en est l'organe »<sup>280</sup>. Selon lui, le peuple français aspire à « une *démocratie absolue*, fondée sur les principes sacrés de la liberté et de l'égalité politique, démocratie qui ne permet pas de confier le pouvoir exécutif à un individu seul, sous quelque dénomination que ce soit »<sup>281</sup>. La structure du pouvoir exécutif est semblable à celle du ministère. Gratifiés du nom de directeurs, des magistrats dirigent « sept parties indépendantes l'une de l'autre »<sup>282</sup>. Ces parties sont : 1° « la justice, la garde du sceau de l'Etat, toutes les affaires religieuses, l'instruction publique et les hôpitaux »<sup>283</sup> ; 2° la guerre ; 3° la marine et les colonies ; 4° « le commerce, les manufactures, l'agriculture, la navigation intérieure, les ponts et chaussées, la voirie, les postes et les subsistances »<sup>284</sup> ; 5° les contributions publiques et finances ; 6° les affaires étrangères ; 7° « la promulgation des lois, la correspondance avec tous les corps administratifs, l'administration de tous les domaines nationaux, l'entretien des maisons nationales, édifices publics et monuments à la charge de la République, ainsi que toutes les autres affaires qui ne se trouveraient pas comprises dans cette division »<sup>285</sup>. Le conseil exécutif constitué par les sept directeurs « s'assemblera deux ou trois fois par semaine au palais des Tuileries, sauf les cas extraordinaires »<sup>286</sup>. Deux secrétaires, deux huissiers et un archiviste sont également prévus pour assister les membres du Conseil<sup>287</sup>. Les sept premiers chefs de bureau porteraient le titre de coadjuteurs. Nommés par les directeurs, ils ne pourraient en revanche être destitués sans motif légitime<sup>288</sup>. Les « coadjuteurs remplaceront de droit les directeurs en cas de maladie, voyage, ou de tout autre empêchement »<sup>289</sup>.

Plusieurs promoteurs du Conseil unique optent pour une division de ce dernier en de nombreux départements. Parmi eux, Jean-Augustin Pénier propose l'instauration d'un Conseil exécutif unique appelé administration nationale. Les domaines de compétences de l'administration nationale seraient répartis entre neuf bureaux : Législation, Guerre, Affaires extérieures, Marine, Contributions nationales, Agriculture, Commerce et manufactures, Secours publics et établissements nationaux<sup>290</sup>. Dans son essai *Constitution de la lune*, le journaliste et poète comique Louis-Abel Beffroy de Roigny distingue treize départements ministériels :

---

<sup>280</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 429, Projet de Charles Lambert.

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 429-430.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 430.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 433.

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 480, Projet de Pénier, « Administration nationale », art. 5.

1° Religion ; 2° Instruction publique ; 3° Législation ; 4° Sûreté ; 5° Salubrité ; 6° Diplomatie ; 7° Commerce ; 8° Impôts et finances ; 9° Agriculture ; 10° Marine ; 11° Subsistances ; 12° Arts et monuments ; 13° Élections<sup>291</sup>. Quel que soit le nombre des départements, le système de démarcation des branches de l'administration ministérielle fait presque l'unanimité.

**552. Une remise en cause des divisions ministérielles.** Deux auteurs, Boissy d'Anglas et Claude Gleizal<sup>292</sup>, envisagent de remettre en cause l'existence des départements ministériels. Le projet de Boissy d'Anglas<sup>293</sup> prévoit explicitement l'abolition du titre de ministre et des divisions ministérielles<sup>294</sup>. Il affirme dès le premier article de son projet que le Conseil exécutif devra être « seul et unique pour toute la République française »<sup>295</sup>. L'article 16 précise que

« l'autorité du Conseil sera une et indivisible ; il n'y aura parmi les membres qui le composent aucune distinction de département ; mais il pourra être fait entre eux pour l'ordre et la préparation du travail, telle formation en sections qu'ils jugeront convenable, sans toutefois que cette formation puisse dispenser le Conseil de délibérer en commun sur toutes les affaires, et d'agir toujours en vertu d'arrêtés pris à la pluralité des voix, et consignés dans le registre qui sera tenu par le secrétaire »<sup>296</sup>.

À la différence des projets de polysynodie, le pouvoir exécutif n'est pas divisé en sections préétablies qui constitueraient chacune un conseil restreint au sein du Conseil exécutif. Boissy d'Anglas admet malgré tout que des sections se formeront officieusement pour les besoins de l'administration. Cette persistance factuelle atteste la difficulté à penser un nouveau mode d'organisation de l'institution ministérielle. Néanmoins, chaque membre aura deux adjoints<sup>297</sup>, lesquels sont nommés pour deux ans par le Conseil à la majorité des voix et renouvelés par moitié tous les ans<sup>298</sup>. L'exercice des fonctions d'adjoint a vocation à former les futurs membres du Conseil exécutif, car après janvier 1800, « nul ne pourra être élu membre du Conseil exécutif sans avoir été adjoint pendant deux ans »<sup>299</sup>. Malgré l'absence de divisions ministérielles, son projet demeure fidèle au principe de séparation des pouvoirs qui est le propre de « toute Constitution qui doit créer des citoyens libres »<sup>300</sup>. Boissy d'Anglais étant l'un des futurs

<sup>291</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune*, op. cit., p. 148 à 168.

<sup>292</sup> Claude Gleizal, député de l'Ardèche, est d'abord proche des Girondins puis des Montagnards. Voir François Galy, *La notion de constitution dans les projets de 1793*, op. cit., p. 44.

<sup>293</sup> Pour un aperçu général du projet de Boissy d'Anglas, voir Christine Le Bozec, « Sur quelque projet constitutionnel », in Roger Bourderon (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, op. cit., p. 87 à 96.

<sup>294</sup> AP, t. 62, p. 300, 3<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, art. 16.

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 299, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>296</sup> *Ibid.*, p. 300, art. 16.

<sup>297</sup> *Ibid.*, art. 19.

<sup>298</sup> *Ibid.*, art. 20.

<sup>299</sup> *Ibid.*, art. 21.

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 288.

rédacteurs de la Constitution de l'an III, il est possible d'entrevoir dans ce Conseil exécutif sans départements ministériels une préfiguration du Directoire exécutif.

**553. L'intégration d'un directoire au sein du Conseil exécutif.** Le Conseil exécutif national imaginé par le député Claude Gleizal ne connaît pas non plus de divisions ministérielles. Gleizal expose toutefois une organisation plus originale que celle prévue par Boissy d'Anglas. Son Conseil est composé d'un représentant élu par chacun des départements<sup>301</sup> afin de remplir les fonctions d'administrateur de la République<sup>302</sup>. Le Conseil comprend en son sein un président et un directoire du conseil national de douze membres, tous élus à la majorité absolue des suffrages des administrateurs<sup>303</sup>. Six suppléants sont aussi élus afin de remplacer un membre sortant du directoire<sup>304</sup>. *De jure*, le pouvoir est exercé par ce seul directoire. D'après l'article 11 du titre consacré au Conseil national exécutif, « les membres du directoire seront responsables de l'administration générale : chacun d'eux sera, en outre, responsable des fonctions particulières qui lui auront été attribuées, et le conseil sera responsable de son approbation ou autorisation »<sup>305</sup>. Le Conseil national lui-même n'exerce pas la fonction gouvernementale : il peut simplement autoriser ou approuver les décisions politiques du directoire. Cependant, il est possible de douter de la réalité du pouvoir politique de ce directoire. Le seul article relatif à ses fonctions ne fait mention que d'une fonction exécutive *stricto sensu* et d'une fonction administrative indéfinie : « Ces fonctions consistent dans les différentes parties de l'administration nationale, et dans l'exécution des lois dont le directoire ne pourra, en aucun cas, modifier ou interpréter les dispositions »<sup>306</sup>. Le Conseil puis l'Assemblée examinent chaque année les comptes du directoire avant de la faire publier<sup>307</sup>. Par cette même occasion, le Conseil se réunit « sans convocation, à une époque fixe, pour s'occuper des objets généraux, de l'administration nationale, dont les plans seront présentés au Corps législatif »<sup>308</sup>.

**554. Le principe de séparation des « branches de l'exécution »**<sup>309</sup>. Si les projets de Boissy d'Anglas et de Claude Gleizal font figure d'exception, ils mettent en lumière un

---

<sup>301</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 414, 18<sup>e</sup> annexe à la séance du 17 avril 1793, « Projet de décret proposé par Claude Gleizal, député de l'Ardèche », titre IV, « Du conseil exécutif national », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>302</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>303</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>304</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 415, art. 11.

<sup>306</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>307</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France, op. cit.*, t. 1, p. 269.

principe contenu dans l'immense majorité des projets, y compris ceux qui prônent l'instauration d'une polysynodie : la séparation des différentes branches d'exécution. La répartition *ratione materiae* des fonctions exécutives et administratives entre différents départements apparaît comme un modèle indépassable d'organisation du pouvoir exécutif.

## **B) Un gouvernement du Conseil unique ?**

**555.** Le monisme du pouvoir exécutif ne suffit pas à en faire un organe gouvernemental. L'indépendance des départements pourrait empêcher l'exercice d'une fonction gouvernementale qui implique la tenue de délibérations et l'institution d'une présidence du Conseil exécutif. L'observation du fonctionnement de l'institution apporte des éléments sur la détermination du caractère gouvernemental ou administratif du Conseil (1). Il convient également de connaître la nature de ses diverses fonctions (2). Enfin, la nature individuelle ou collective de la responsabilité pesant sur les membres du Conseil exécutif est un dernier élément permettant de déterminer s'il exerce réellement un pouvoir de type gouvernemental (3).

### **1) Le fonctionnement du Conseil unique**

**556. La présidence tournante du Conseil exécutif.** Aucun des projets constitutionnels recensés dans les *Archives parlementaires* ne comprend l'institution d'un Premier ministre. L'institution d'un chef du gouvernement entraînerait une concentration des pouvoirs entre ses mains, qui serait d'autant plus forte en l'absence d'un chef de l'État avec lequel il pourrait partager la direction du gouvernement<sup>310</sup>. Cette absence d'un chef de gouvernement laisse deviner que le Conseil exécutif n'est pas un organe gouvernemental. En rejetant le Conseil exécutif hors du gouvernement, les membres des assemblées révolutionnaires repoussent donc l'idée d'institutionnaliser sa présidence. Ils redoutent que cette dernière puisse « faire incliner le gouvernement vers la forme monarchique »<sup>311</sup>. Néanmoins, les projets constitutionnels évoquent majoritairement la mise en place d'une présidence tournante du Conseil exécutif. Boissy d'Anglas prévoit qu'une élection du président du Conseil exécutif aura lieu tous les quinze jours, sans qu'aucun membre ait la possibilité d'être élu « plus d'une fois dans le même trimestre »<sup>312</sup>. Pareillement, dans le projet de Charles Lambert, le plus âgé des directeurs sera le premier président du Conseil exécutif, puis chaque membre occupera cette charge pour une

---

<sup>310</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit., p. 407.

<sup>311</sup> AP, t. 67, p. 395, Examen critique de Salle.

<sup>312</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 299, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 3.

durée de quinze jours « sans aucune prééminence des uns à l'égard des autres »<sup>313</sup>. Pénieres se prononce lui aussi pour une présidence alternative de quinze jours<sup>314</sup>. Dans la *Constitution de la lune*, le Conseil exécutif n'a pas de président officiel. Il est seulement précisé qu'un ministre préside les discussions lorsqu'une question relative à son administration est soulevée<sup>315</sup>. Certains auteurs demeurent évasifs sur la présidence, à l'instar de Claude Gleizal qui prévoit la nomination d'un Président du Conseil exécutif national sans aucune précision supplémentaire<sup>316</sup>. Faure prône, pour sa part, l'institution d'un « président de tout »<sup>317</sup>, auprès de vingt-quatre conseillers d'États et d'un secrétaire, afin de renforcer le Conseil exécutif qui ne doit en aucune manière être placé sous la curatelle du corps législatif. Selon ces observations de Faure, le Conseil exécutif ne saurait être cantonné à une fonction administrative. Pour ne pas être assujéti à l'Assemblée, il doit au contraire exercer, au moins partiellement, la fonction gouvernementale. Hormis ce dernier cas, la récurrence d'une présidence tournante dénote clairement la volonté de ne pas établir la prééminence d'un membre sur l'ensemble du Conseil exécutif. La présidence tournante présente aussi l'avantage d'éviter un « cumul de la fonction de Président du Conseil avec celle de Ministre à portefeuille »<sup>318</sup>. Ce mode de fonctionnement s'oppose à l'institution d'un véritable Président du Conseil, laquelle est nécessaire pour qu'un gouvernement puisse mener une action homogène. Son absence laisse présager que les Conseils présents dans les plans constitutionnels de 1793 ne sont pas des organes gouvernementaux.

**557. Les délibérations du Conseil exécutif.** L'intérêt de la présidence réside dans la possibilité d'animer les délibérations d'un organe collégial. Dans la mesure où le Conseil exécutif est un organe collégial, il possède nécessairement la faculté de délibérer. En cela, il ne constitue pas une agence strictement exécutive ou administrative opposée, par nature, à l'organe gouvernemental délibératif. À cet égard, Charles Lambert prévoit que le Conseil exécutif ne pourra s'assembler qu'en la présence d'au moins cinq directeurs<sup>319</sup>. Cette condition révèle que le Conseil exécutif est un organe délibératif. Jean-Augustin Pénieres prévoit également que le conseil administratif national peut effectuer des délibérations communes, tandis que chacun de ses membres peut « donner des ordres partiels dépendants de son bureau »<sup>320</sup>. Beffroy de Roigny imagine pour sa part un mode de délibération nouveau au sein du Conseil, ainsi que pour chaque

<sup>313</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 430, Projet de Charles Lambert.

<sup>314</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 480, Projet de Pénieres, « Administration nationale », art. 7.

<sup>315</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune*, op. cit., p. 145.

<sup>316</sup> AP, t. 62, p. 414, Projet de Gleizal, titre IV, art. 3.

<sup>317</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 283, Observations de Faure.

<sup>318</sup> Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, op. cit., p. 104.

<sup>319</sup> AP, t. 62, p. 430, Projet de Charles Lambert.

<sup>320</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 480, Projet de Pénieres, « Administration nationale », art. 6.



branche d'administration du pouvoir exécutif. L'ensemble des membres doit se réunir en conseil exécutif trois fois par semaine<sup>321</sup>. Leurs délibérations seront valables en vertu d'une « majorité des deux tiers, plus un »<sup>322</sup>. De surcroît, au moins trois ministres peuvent demander la tenue de séances particulières qui « n'auront lieu qu'entre les ministres, dont les départements auront ensemble une analogie qui exigera qu'ils se concertent entr'eux »<sup>323</sup>. Une autre singularité ressort du plan de Beffroy de Roigny : l'institution des comités ministériels. « Chaque ministre, écrit-il, aura dans son département un conseil particulier ; composé de quatre citoyens, dont deux choisis par lui, et deux nommés par le peuple »<sup>324</sup>. Toutefois, chaque comité ministériel ne siégera au Conseil exécutif que lorsque tous les ministres l'y inviteront<sup>325</sup>. La tenue de délibérations au sein du ministère ne présente pas d'inconvénients pour les auteurs de ces projets. Les délibérations sont adaptées au nombre de membres présents au sein du Conseil exécutif, tandis qu'elles seraient problématiques dans des systèmes polysynodiques ou dans un Conseil surpeuplé. Le député modéré de Haute-Marne, Antoine-Hubert Wandelaincourt, écrit justement que « le ministère ne doit pas être nombreux, autrement ce serait une nouvelle assemblée délibérante. D'ailleurs ce serait multiplier les lenteurs, là où l'action doit être prompte ; et la publicité, suite presque infaillible d'un ministère trop nombreux, compromettrait la chose publique [...] »<sup>326</sup>. Une telle crainte est révélatrice de l'hostilité à l'encontre d'un pouvoir exécutif indépendant. Si la majorité des auteurs de projets constitutionnels préserve la liberté de délibérer, cette faculté ne saurait suffire à faire du Conseil exécutif un organe de gouvernement.

**558. La limitation du droit de parole au sein du corps législatif.** Les relations entretenues avec l'organe législatif peuvent aussi apporter un éclairage sur les modes de délibération des institutions de la République. À l'image du Comité de salut public qui ne bénéficie que d'un « droit de parole limité, comparable à celui que possèdent les ministres »<sup>327</sup>, le Conseil exécutif des différents plans constitutionnels ne dispose que d'un droit de parole restreint au sein de l'Assemblée. Le principe de séparation des pouvoirs implique toujours de tenir les membres du pouvoir exécutif à l'écart des débats parlementaires. Pour autant, Charles Lambert conçoit un corps intermédiaire interne au pouvoir législatif. Afin de faire coopérer les pouvoirs, il propose

<sup>321</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune*, op. cit., p. 145.

<sup>322</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> AP, t. 67, p. 411, 61<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Observations sur le plan de Constitution présentées par A.-H. Wandelaincourt, député du département de la Haute-Marne ».

<sup>327</sup> Lucien R. Durand, *Le droit d'entrée et de parole du gouvernement*, op. cit., p. 46.

d'établir « dans chaque législation sept comités correspondant aux sept départements [...], et qui seront comme les intermédiaires par où le Corps législatif communiquera avec le pouvoir exécutif, lorsque différentes circonstances l'exigeront »<sup>328</sup>. En outre, les directeurs « pourront individuellement paraître à l'Assemblée législative toutes les fois qu'ils le jugeront à propos ; mais ils ne pourront y demander la parole que pour les affaires relatives à leur département, et ils ne pourront jamais s'y présenter en corps, y proposer aucun décret, y porter la parole au nom du conseil, à moins qu'ils n'y soient mandés par un décret formel »<sup>329</sup>. De nombreux auteurs reprennent ces dispositions similaires à celles de la Constitution du 3 septembre 1791. Il n'est pas surprenant de voir Joseph Cappin réaffirmer l'idée que les membres du Conseil exécutif disposent d'une place marquée au sein de l'Assemblée, afin d'être entendus, à leur demande, sur des objets de leur administration, ou pour donner des éclaircissements aux représentants de la nation<sup>330</sup>. Toutefois, Boissy d'Anglas écrit – dans le même esprit – que le Conseil exécutif « offrira les vues qu'il croira propres à procurer l'accroissement de la prospérité publique, et il proposera au Corps législatif de prendre en considération les objets qui lui paraîtront exiger célérité »<sup>331</sup>. À cette fin, ses membres ont un droit d'entrée à l'Assemblée pour présenter leurs observations et éclaircissements<sup>332</sup>, même s'il demeure entendu qu'ils « ne pourront donner leurs avis sur des dispositions législatives, à moins qu'ils n'y soient invités par l'assemblée »<sup>333</sup>. Boissy d'Anglais prévoit, comme Lambert, une sorte de corps intermédiaire, qui permettrait au Conseil exécutif de délibérer certaines affaires en concertation avec le corps législatif. Toutes les fois que « le Conseil exécutif trouvera contraire à l'intérêt national de donner des réponses publiques aux diverses demandes qui lui seront faites, il pourra requérir le Corps législatif de nommer un comité de douze membres pour entendre son rapport »<sup>334</sup>. Les relations internationales pourraient ainsi être traitées lors de ces rencontres entre les membres du Conseil exécutif et les représentants nommés au sein du comité. Dans leur ensemble, les dispositions régissant les relations des pouvoirs constitués laissent transparaître la volonté d'établir une hiérarchie entre l'Assemblée et les ministres<sup>335</sup>. Les membres du Conseil exécutif demeurent perçus comme les agents d'une administration subordonnée au gouvernement.

---

<sup>328</sup> AP, t. 62, p. 430, Projet de Charles Lambert.

<sup>329</sup> *Ibid.*

<sup>330</sup> *Ibid.*, t. 64, p. 239, Projet de Cappin, titre VI, art. 8.

<sup>331</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 299, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. II, art. 2.

<sup>332</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>333</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>334</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>335</sup> Lucien R. Durand, *Le droit d'entrée et de parole du gouvernement*, *op. cit.*, p. 11.

## 2) Des fonctions classiquement dévolues aux ministres

**559. La fonction exécutive *stricto sensu*.** En présence d'un pouvoir exécutif moniste, le Conseil exécutif est nécessairement le seul organe chargé d'exécuter les lois. Ainsi, le Conseil exécutif national de Boissy d'Anglas s'occupe « de la promulgation et de l'exécution de toutes les lois de la République »<sup>336</sup> et l'administration nationale de Pénierres « de la publication de toutes les lois et de veiller à leur exécution »<sup>337</sup>. Cette dernière endosse la responsabilité en cas de mauvaise exécution<sup>338</sup>. En revanche, dans le projet de Lambert, un seul directeur semble chargé de l'exécution *stricto sensu*, la promulgation des lois n'étant associée qu'au septième directeur<sup>339</sup>. Les compétences du Conseil électif du projet girondin, assez limitées, concernent essentiellement l'exécution des lois, la dénonciation de leur violation et la suppression des actes réglementaires qui leur seraient contraires. Il est chargé de les exécuter, de les faire exécuter<sup>340</sup> et de les expédier aux administrations et aux tribunaux<sup>341</sup>, sans en altérer de quelque manière que ce soit les dispositions<sup>342</sup>. Seule une invitation expresse du corps législatif pourrait l'autoriser à exprimer son avis sur une loi<sup>343</sup>. Le Conseil exécutif, selon les principes présentés par Condorcet, est « la main avec laquelle les législateurs agissent, l'œil avec lequel ils observent les détails de l'exécution de leurs décrets »<sup>344</sup>. Les ministres forment ainsi un « conseil d'agents nationaux »<sup>345</sup>, placés entre les fonctionnaires chargés de l'exécution directe de la loi et l'Assemblée nationale. Le Conseil est donc chargé de faire exécuter, c'est-à-dire de veiller à la bonne exécution des lois par les administrations ou les agents subalternes. Il en va de même pour l'exécution des dépenses décrétées par le corps législatif. La Trésorerie nationale est indépendante du Conseil exécutif<sup>346</sup> et placée sous la direction de trois commissaires élus d'après les mêmes modalités que les ministres<sup>347</sup>. Depuis l'époque de la Législative, Condorcet est soucieux d'enlever toute influence et tout risque de corruption du pouvoir exécutif<sup>348</sup>. Même le ministre des Finances ne possède pas d'attributions financières. Ses fonctions « se réduisent

---

<sup>336</sup> AP, t. 62, p. 299, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 5.

<sup>337</sup> Ibid., t. 62, p. 480, Projet de Pénierres, « Administration nationale », art. 8.

<sup>338</sup> Ibid.

<sup>339</sup> Ibid., t. 62, p. 429, Projet de Charles Lambert.

<sup>340</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I<sup>re</sup>, art. 4.

<sup>341</sup> Ibid., art. 5.

<sup>342</sup> Ibid., art. 6.

<sup>343</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 108.

<sup>344</sup> Condorcet, *Exposition des principes et des motifs du plan de Constitution*, op. cit., p. 369-370.

<sup>345</sup> Ibid., t. 12, p. 367. Voir aussi Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., t. 1, p. 261.

<sup>346</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I<sup>re</sup>, art. 18.

<sup>347</sup> Ibid., titre VI, « De la Trésorerie nationale, du Bureau de comptabilité », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>348</sup> Franck Alengry, *Condorcet*, op. cit., p. 141.

à bien peu de choses »<sup>349</sup> : il est simplement chargé de dresser les statistiques et de recueillir des renseignements qui seraient utiles à l'Assemblée.

**560. Vers une reconnaissance du pouvoir réglementaire.** Soucieux de respecter le principe de séparation des pouvoirs, les plans constitutionnels prohibent généralement l'attribution d'un pouvoir réglementaire au Conseil exécutif. Seules les proclamations destinées à rappeler l'exécution des lois semblent unanimement autorisées. Cappin rappelle dans son projet le principe suivant lequel il est interdit au Conseil exécutif « de modifier, d'étendre et d'interpréter les dispositions des lois et décrets »<sup>350</sup>, et qu'il doit, par conséquent, se limiter à l'adoption de « proclamations et règlements, pour en rappeler, accélérer ou assurer l'exécution »<sup>351</sup>. De même, Boissy d'Anglas prévoit que le Conseil exécutif national ne peut « faire, modifier ou interpréter aucune loi, mais seulement des proclamations pour rappeler l'exécution de celles qui pourraient être violées, et pour annuler les actes des administrations inférieures, qui seraient contraires à l'ordre public »<sup>352</sup>. Sur ce dernier point, le Conseil exécutif national peut même intervenir en décidant de suspendre les administrateurs qu'il considère nuisibles à l'intérêt national<sup>353</sup>, mais seul le corps législatif détient la faculté de les destituer. D'autres projets mentionnent l'existence d'arrêtés du pouvoir exécutif. Pénierès, par exemple, accorde le pouvoir de faire des arrêtés à son conseil administratif national. Ses arrêtés seront signés par l'ensemble des membres du conseil<sup>354</sup>. Dès lors, l'administration nationale de Pénierès est semblable au Conseil exécutif provisoire qui, malgré sa faculté d'adopter des arrêtés, demeure subordonné au gouvernement de la Convention nationale.

**561. Les fonctions administratives.** Parmi les projets constitutionnels présentés en 1793, celui élaboré par la majorité girondine du Comité de constitution est le seul à livrer des détails sur l'administration des ministres. Les fonctions administratives du Conseil électif ne concernent que l'application particulière des lois. Condorcet mentionne dans son rapport que le pouvoir de déterminer les « mesures d'administration générale »<sup>355</sup> appartient aux représentants du peuple. Conformément aux prescriptions de Montesquieu, le corps législatif énonce des volontés générales, alors que le pouvoir exécutif n'agit que d'après ces dernières<sup>356</sup>.

---

<sup>349</sup> Condorcet, *Sur la constitution du pouvoir chargé d'administrer le trésor national, 1790*, in *Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, t. 11, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, p. 575.

<sup>350</sup> *AP*, t. 64, p. 239, Projet de Cappin, titre VI, art. 7.

<sup>351</sup> *Ibid.*

<sup>352</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 299, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 6.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 299-300, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 7.

<sup>354</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 480, Projet de Pénierès, art. 6.

<sup>355</sup> Condorcet, *Exposition des principes et des motifs du plan de Constitution*, *op. cit.*, t. 12, p. 356.

<sup>356</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, t. 2, p. 28.

Malgré tout, le Conseil a le devoir « d'annuler les actes des administrateurs contraires à la loi, ou qui pourraient compromettre la tranquillité publique ou la sûreté de l'État »<sup>357</sup>. De même, il peut suspendre les administrateurs à la condition d'en informer immédiatement le corps législatif<sup>358</sup>, auquel il doit les dénoncer en cas de prévarications<sup>359</sup>. Il dispose aussi du pouvoir « de destituer, de rappeler, de remplacer, ou de faire remplacer les Agents civils ou militaires qui sont nommés par lui, ou par les Administrateurs qui lui sont subordonnés »<sup>360</sup>. Les délits de ces agents sont dénoncés par les ministres devant les tribunaux<sup>361</sup>, tout comme les excès de pouvoir des juges le sont auprès des « Censeurs judiciaires »<sup>362</sup>. Le Conseil supervise encore la délivrance des « brevets ou commissions aux fonctionnaires publics »<sup>363</sup> et les récompenses nationales accordées aux citoyens<sup>364</sup>. Montgilbert reprend pour le compte de son projet constitutionnel les mêmes articles, qui définissent pour chacun des sept commissaires

« l'espèce d'autorité qui leur est accordée sur les administrations municipales, ils les charge de la direction et de l'inspection des armées de terre et de mer, de leur armement et équipement, de l'expédition des brevets et commissions aux fonctionnaires publics qui en doivent recevoir ; de surveiller l'administration de la justice ; de présenter au Corps législatif la liste des récompenses dues aux bons citoyens ; ils les séparent de la trésorerie nationale, règlent la manière dont ils pourront être accusés, poursuivis et jugés pour fait de leur administration, etc.<sup>365</sup> »

Les autres textes constitutionnels donnent moins de précisions sur la nature de la fonction administrative des ministres. Claude Gleizal écrit simplement qu'elles « consistent dans les différentes parties de l'administration nationale »<sup>366</sup>. L'auteur ajoute que le Conseil doit se réunir chaque année « pour s'occuper des objets généraux, de l'administration nationale, dont les plans seront présentés au Corps législatif »<sup>367</sup>. Enfin, il précise que cette administration nationale demeure « subordonnée au Corps législatif, qui pourra vérifier sa conduite et lui en demander compte »<sup>368</sup>, tandis que les administrations inférieures sont subordonnées à lui. Pour Boissy d'Anglas, la fonction administrative du Conseil exécutif est avant tout une fonction de surveillance : « Tous les agents de l'administration et du gouvernement dans toutes ses parties, sont essentiellement subordonnés au Conseil exécutif ; mais l'administration de la justice est

---

<sup>357</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I<sup>re</sup> art. 8.

<sup>358</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>359</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>360</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>361</sup> *Ibid.*

<sup>362</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>363</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>364</sup> *Ibid.*, art. 15.

<sup>365</sup> AP, t. 67, p. 355, Projet de Montgilbert.

<sup>366</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 415, Projet de Gleizal, art. 6.

<sup>367</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>368</sup> *Ibid.*, art. 12.

seulement soumise à sa surveillance »<sup>369</sup>. Le Conseil pourra suspendre les administrateurs<sup>370</sup> et dénoncer leurs prévarications au corps législatif, sans pour autant pouvoir les poursuivre judiciairement<sup>371</sup>. Enfin, le Conseil exécutif de Boissy d'Anglas a la même faculté que le Conseil électif des Girondins de destituer, rappeler ou remplacer « les agents civils et militaires qui sont nommés par lui ou par les administrateurs qui lui sont subordonnés »<sup>372</sup>. La fonction administrative dévolue au Conseil exécutif dans les différents projets constitutionnels consiste essentiellement en une surveillance des autorités administratives locales subalternes par l'administration centrale constituée des ministres.

**562. Une puissance variable en matière de sûreté de l'État.** Les projets constitutionnels diffèrent sur les attributions gouvernementales de l'institution ministérielle. Le Conseil électif girondin exerce quelques fonctions relatives à la sûreté de l'État d'après l'article 13 qui lui confie « la direction et l'inspection des Armées de terre et de mer, et généralement tout ce qui concerne la défense extérieure de l'État »<sup>373</sup>. Mais aucune compétence diplomatique ou policière ne lui est dévolue. S'il demeure une institution collégiale, ce Conseil exécutif n'est définitivement pas un organe de gouvernement. Sa subordination au corps législatif et son incapacité à exprimer une volonté font de lui un organe essentiellement administratif. Pour les mêmes raisons, le Conseil exécutif présenté par Lambert ne ressemble pas non plus à un gouvernement. Les directeurs ne traitent pas les problèmes les plus fondamentaux, à l'instar du directeur des Affaires étrangères. C'est suivant cette logique qui consiste à ne pas laisser le Conseil exécutif empiéter sur la fonction gouvernementale qu'une « démarcation rigoureuse fixera la nature et la qualité des affaires attribuées à chacun des sept départements »<sup>374</sup>. Cantonné à remplir des tâches administratives, « le directeur des affaires étrangères ne pourra entrer dans aucunes négociations importantes, sans en prévenir le comité diplomatique, qui jugera si elles doivent être communiquées au Corps législatif ; mais en toutes circonstances, il ne pourra prendre aucune détermination, qu'elle n'ait été arrêtée par le conseil exécutif »<sup>375</sup>. Il en va de même pour le Conseil exécutif en tant qu'organe collégial : « Aucuns traités ou actes quelconques avec les puissances étrangères ne seront faits par le conseil exécutif, qu'à la charge d'être ratifiés dans un délai limité par le Corps législatif ; et le projet de ces actes ou traités sera

<sup>369</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 300, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 9.

<sup>370</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>371</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>372</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>373</sup> Constitution des 15-16 février 1793, titre V, sect. I<sup>re</sup>, art. 13.

<sup>374</sup> *AP*, t. 62, p. 431, Projet de Charles Lambert.

<sup>375</sup> *Ibid.*, p. 430.

communiqué au comité diplomatique, avant toute signature »<sup>376</sup>. Au contraire, Boissy d'Anglas accorde une véritable prépondérance à la fonction diplomatique de son Conseil exécutif national. Ce dernier « nommera les chargés d'affaires publiques auprès des nations étrangères, entretiendra des relations avec elles et leurs envoyés en France, proposera au Corps législatif les traités et alliances qu'il jugera convenables de conclure ; et il fera, pour l'exécution des décrets qui seront rendus en conséquence, toutes les négociations convenables »<sup>377</sup>. De surcroît, la compétence de diriger et d'inspecter les armées de terre et de mer lui sera dévolue<sup>378</sup>. Le projet dispose effectivement que

« le conseil exécutif est chargé de tenir au complet le nombre d'hommes qui sera déterminé chaque année par le Corps législatif ; de régler leur marche et de les distribuer sur le territoire de la République ; de pourvoir à leur armement, à leur équipement et à leur subsistance ; de faire et passer pour cet objet tous les marchés qui seront nécessaires ; de choisir les agents qui doivent le seconder ; et de faire observer les lois sur le mode de l'avancement militaire, ainsi que celles concernant la discipline des armées »<sup>379</sup>.

Le Conseil exécutif de Boissy d'Anglas détient assurément une fonction gouvernementale. Son importance dans le domaine de la sûreté de l'État provient très probablement de son caractère collégial, lorsque les départements des Affaires étrangères et de la Guerre des autres projets du Comité de constitution et de Charles Lambert sont administrés par un seul individu. La *Constitution de la lune* de Beffroy de Roigny est une autre illustration. Certes, l'auteur donne de très nombreuses attributions au ministre des Affaires étrangères. Certaines ont même une dimension politique évidente, comme la direction des écoles de politique, « la conservation de l'esprit public et la propagation des maximes républicaines »<sup>380</sup>, la répression des fauteurs de troubles, ou bien encore la condamnation « de ceux qui chercheraient à innover dans la forme des gouvernements étrangers par d'autres voies que celle de la douceur, de la persuasion et du bon sens »<sup>381</sup>. Pareillement, son ministre de sûreté s'occupe de la force publique, des prisons, de la mendicité, des arrestations, des hospices, de la solidité des édifices publics, des animaux réputés nuisibles, des incendies<sup>382</sup>, de la surveillance des individus potentiellement dangereux<sup>383</sup>, etc. Le pacifisme de l'auteur le conduit cependant à ne pas créer un ministère de la Guerre. Aucun des ministres de la *Constitution de la lune* ne détient le pouvoir de diriger réellement les relations extérieures et encore moins les opérations militaires. De leur côté,

---

<sup>376</sup> *Ibid.*

<sup>377</sup> *AP*, t. 62, p. 300, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 14.

<sup>378</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>379</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>380</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>383</sup> *Ibid.*, p. 152.

Gleizal et Pénierres n'indiquent pas quelles seront les attributions des ministres en matière de sûreté de l'État. La structuration du pouvoir exécutif projetée par le premier laisse deviner que seul le directoire intégré au Conseil exécutif pourrait être habilité à s'occuper des affaires diplomatiques et militaires importantes, tandis que la dénomination d'administration nationale choisie par le second pour qualifier le pouvoir exécutif semble incompatible avec le pouvoir de diriger les relations diplomatiques et les opérations des armées. Cappin n'apporte pas davantage de précisions lorsqu'il évoque laconiquement que le Conseil exécutif est chargé des relations extérieures<sup>384</sup>. Toutefois, le Conseil exécutif est expressément chargé de « la direction des forces de terre et de mer, soit en paix, soit en guerre »<sup>385</sup>. De même que pour le Conseil électif girondin, cette compétence ne saurait suffire à reconnaître le Conseil exécutif de Cappin comme un gouvernement.

**563. Le pouvoir de nomination.** Après avoir rappelé que le pouvoir de nomination est une composante de la fonction gouvernementale<sup>386</sup>, il convient d'observer que les ministres ayant le pouvoir de gouverner les opérations militaires disposent d'un pouvoir de nomination plus important, notamment lorsqu'il s'agit de nommer des généraux. Après avoir confié la direction des armées au Conseil exécutif, Cappin lui reconnaît le pouvoir de nommer l'ensemble des « officiers généraux et autres membres des états-majors »<sup>387</sup> des différents corps d'armées. Même les auteurs qui envisagent le Conseil exécutif comme une pure autorité administrative donnent une assez grande étendue au pouvoir de nomination des ministres. Dans la *Constitution de la lune*, le ministre d'instruction publique nomme les maîtres et les chefs de maison<sup>388</sup>, le ministre de législation nomme les juges vacants et peut les destituer<sup>389</sup>, le ministre de sûreté nomme les geôliers et concierges<sup>390</sup>, le ministre de diplomatie les ambassadeurs<sup>391</sup>, le ministre de la Marine les chefs et sous-chefs des écoles maritimes<sup>392</sup>, le ministre des subsistances les chefs des « Bureaux de superflus »<sup>393</sup>, le ministre des arts et monuments nomme « aux places dans les orchestres de la république »<sup>394</sup>, enfin le ministre des élections se charge des

---

<sup>384</sup> AP, t. 64, p. 238, Projet de Cappin, titre VI, art. 5, 3°.

<sup>385</sup> Ibid., art. 5, 4°.

<sup>386</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée, op. cit.*, p. 455. Revoir à ce sujet l'introduction du titre I, partie II, paragraphe 366, p. 354.

<sup>387</sup> AP, t. 64, p. 239, Projet de Cappin, titre VI, art. 6.

<sup>388</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune, op. cit.*, p. 150.

<sup>389</sup> Ibid., p. 151.

<sup>390</sup> Ibid.

<sup>391</sup> Ibid., p. 155.

<sup>392</sup> Ibid., p. 161.

<sup>393</sup> Ibid., p. 163.

<sup>394</sup> Ibid., p. 164.



nominations provisoires sous réserve d'une confirmation par le Conseil exécutif, « sur la requête du corps administratif ou judiciaire, dans le sein duquel la place aura vaqué »<sup>395</sup>. Les autres plans constitutionnels apportent peu de détails. Dans le projet de Pénierès, « le conseil administratif national nommera ses agents subalternes, et conservera la nomination des emplois pour lesquels le mode d'élection n'aura pas été fixé par la loi »<sup>396</sup>. Rappelons aussi que le Comité de constitution à majorité girondine<sup>397</sup> et Boissy d'Anglas mentionnent que le Conseil exécutif national peut destituer, rappeler et remplacer les agents civils et militaires<sup>398</sup>. Dans ces deux projets, il est difficile d'évaluer l'importance du pouvoir de nomination des membres du pouvoir exécutif. Plus laconique encore, Claude Gleizal n'évoque aucune nomination autre que celle des chefs de bureau et commis du Conseil exécutif<sup>399</sup>. Si certains projets accordent à l'institution ministérielle le pouvoir de nommer les généraux, ils la considèrent toujours comme un organe administratif et subordonné. Plus généralement, d'un point de vue fonctionnel, les Conseils exécutifs uniques ne disposent pas des divers attributs constitutifs d'un gouvernement. Parmi ces nouveaux organes ministériels, le Conseil exécutif national de Boissy d'Anglas se distingue comme étant le seul à diriger à la fois les relations diplomatiques et les opérations militaires à l'image d'un véritable gouvernement.

### 3) Les responsabilités individuelles et collectives

**564. Les redditions de compte devant l'Assemblée.** Le monisme du pouvoir exécutif implique nécessairement que les membres qui le composent soient responsables uniquement devant le corps législatif. Ainsi, les assemblées des différents plans constitutionnels disposent des instruments juridiques nécessaires pour établir une responsabilité des ministres. Les assemblées sont chargées, avant toute autre chose, de surveiller les membres du Conseil exécutif en examinant leurs redditions de compte. C'est en tant qu'autorité administrative que le Conseil exécutif doit « rendre compte, et être responsable »<sup>400</sup> devant le gouvernement d'assemblée. Ses membres doivent tout d'abord rendre compte de la bonne exécution des lois<sup>401</sup>. Pour autant, les auteurs de projets donnent peu d'indications sur les modalités des redditions de compte. Jean-Augustin Pénierès ne l'évoque même pas dans la section de son plan

<sup>395</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>396</sup> *AP*, t. 62, p. 480, Projet de Pénierès, « Administration nationale », art. 9.

<sup>397</sup> Voir Constitution des 15-16 février 1793, titre V sect. I<sup>re</sup>, art. 11.

<sup>398</sup> *AP*, t. 62, p. 300, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 10.

<sup>399</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 415, Projet de Gleizal, titre IV, art. 7.

<sup>400</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 260, 22<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Aperçus politiques par le citoyen Brunel, député du département de l'Hérault, à la Convention nationale ».

<sup>401</sup> Voir par exemple : *Ibid.*, t. 67, p. 410, Observations de Wandelaincourt.

relative à l'administration nationale. Beffroy de Roigny précise, quant à lui, que chaque ministre rendra compte de ses opérations tous les mois devant le Conseil exécutif, lequel présentera ses comptes à l'Assemblée tous les trois mois<sup>402</sup>. Le projet de Boissy d'Anglas est plus détaillé en cette matière. Il prévoit que le Conseil exécutif doit rendre compte chaque année de l'emploi de ses fonds pour chaque partie de son administration et présenter un aperçu des dépenses de l'année suivante<sup>403</sup>. De la même manière, le Conseil doit rendre compte « de la situation intérieure de la République »<sup>404</sup>. Il est également prévu que « le Conseil exécutif sera tenu de rendre compte au Corps législatif, toutes les fois que cela lui sera demandé, de tout ce qui aura rapport aux diverses parties de l'administration, des mesures qu'il aura prises pour l'exécution des lois et de celles de sûreté générale »<sup>405</sup>. La reddition de compte quant aux mesures de sûreté et aux dépenses ordonnées est un corollaire de la liberté que Boissy d'Anglas concède à son Conseil exécutif. Il semble, à cet égard aussi, exercer une fonction gouvernementale.

**565. La réélection des membres.** Sans avoir à engager la responsabilité des ministres, le corps législatif peut procéder à une destitution de fait lorsqu'il ne reconduit pas les membres du Conseil exécutif dans leurs fonctions. Dans le système proposé par Pénier, le Conseil des administrateurs est réélu par moitié tous les quatre ans<sup>406</sup>. L'auteur prévoit que « les membres du corps législatif sortants, présenteront une liste de trente candidats à l'Assemblée nouvellement élue, qui procèdera, lorsqu'elle sera composée des deux tiers de ses membres, à la nomination des neuf membres qui devront former l'administration nationale »<sup>407</sup>. Pour Charles Lambert, il est possible de procéder à une réélection des membres du Conseil exécutif. La reconduite des directeurs dans l'exercice de leurs fonctions est une marque évidente de confiance. Lambert écrit d'ailleurs que « le premier acte de chaque législature sera de confirmer provisoirement le conseil exécutif, jusqu'à ce qu'elle ait procédé à la réélection ou au renouvellement de ses membres en la forme qui sera prescrite par la Constitution ; ils pourront être réélus et rester en place, tant que leurs services seront agréables à la nation »<sup>408</sup>. Aucun nouveau directeur ne pourra être choisi parmi le corps législatif<sup>409</sup>. Charles Lambert prévoit tout de même une responsabilité individuelle de chaque directeur ainsi qu'une responsabilité

---

<sup>402</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune*, *op. cit.*, p. 148.

<sup>403</sup> AP, t. 62, p. 301, Projet de François-Antoine de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. II, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>404</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>405</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>406</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 480, Projet de Pénier, « Administration nationale », art. 2.

<sup>407</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>408</sup> *Ibid.*, t. 62, p. 431, Projet de Charles Lambert.

<sup>409</sup> *Ibid.*

collective du Conseil, en fonction des accusations portées par le corps législatif. Les directeurs ne pourront abandonner leurs fonctions avant leur remplacement, sous peine d'être coupables de forfaiture<sup>410</sup>.

**566. La mise en jeu de la responsabilité ministérielle.** En ce qui concerne les projets dans lesquels les membres du Conseil exécutif ne sont pas nommés par le corps législatif, il ne peut exister de révocation *ad nutum*, le pouvoir de révocation étant associé au pouvoir de nomination. Comme dans le projet girondin, l'Assemblée mise en place dans ces projets constitutionnels détient seulement la capacité de décréter la mise en accusation des ministres, qu'il existe ou non une juridiction spécialisée<sup>411</sup>. Par exemple, dans le plan de Boissy d'Anglas, le corps législatif peut engager la responsabilité des membres du Conseil exécutif par le vote d'un acte d'accusation<sup>412</sup>. De même, dans le projet de Joseph Cappin, aucun ministre « ne peut être poursuivi en matière criminelle, pour fait de son administration, sans un décret du Corps législatif, qui ordonne la mise en jugement »<sup>413</sup>. Dans sa *Constitution de la lune*, Beffroy de Roigny précise que « chaque ministre est responsable de ses opérations relatives à son département, sur son honneur, ses biens, sa liberté et sa vie »<sup>414</sup>, tandis que tous les ministres sont « solidairement responsables des opérations du conseil exécutif en corps »<sup>415</sup>. Ainsi, l'auteur ne cantonne pas la responsabilité au domaine pénal. Le principe de solidarité qu'il établit laisse entendre que les ministres pourraient être destitués *ad nutum*. Si l'Assemblée procède à la nomination des ministres, qui sont ensuite « confirmés par les conseils provinciaux »<sup>416</sup>, elle pourrait être compétente pour examiner la responsabilité politique du Conseil et pour prononcer la révocation de plusieurs de ses membres. Cependant, la confirmation nécessaire des conseils provinciaux empêche peut-être une révocation unilatérale par le corps législatif. L'auteur n'apporte pas de réponse à cette problématique. Claude Gleizal, lui non plus, n'octroie pas au corps législatif la faculté de révoquer les ministres. Toutefois, il peut « pour des faits graves, suspendre les membres du directoire national, en en instruisant de suite les membres du conseil qui seront tenus de se réunir pour vérifier la conduite des membres suspendus de leurs fonctions »<sup>417</sup>. Si le corps législatif et le Conseil exécutif se mettent d'accord pour la suspension des membres concernés, il sera procédé à leur remplacement ; en cas de

---

<sup>410</sup> *Ibid.*, p. 430.

<sup>411</sup> Parmi les auteurs dont il est question ici, seul Beffroy de Roigny instaure un tribunal de censure.

<sup>412</sup> *AP*, t. 62, p. 301, Projet de Boissy d'Anglas, titre VI, sect. I<sup>re</sup>, art. 23.

<sup>413</sup> *Ibid.*, t. 64, p. 239, Projet de Cappin, titre VI, art. 9.

<sup>414</sup> Louis-Abel Beffroy de Roigny, *Constitution de la lune*, *op. cit.*, p. 148.

<sup>415</sup> *Ibid.*

<sup>416</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>417</sup> *AP*, t. 62, p. 415, Projet de Gleizal, titre IV, art. 13.

divergence, les assemblées primaires seront invitées à se prononcer<sup>418</sup>. Hormis Boissy d'Anglas, aucun des auteurs favorables à un Conseil unique n'envisage la responsabilité d'un sous un angle politique. Dans leurs projets, la responsabilité vise essentiellement à sanctionner les défaillances des ministres ou leurs infraction pénales. La nature non politique de cette responsabilité assimile l'institution ministérielle à un organe administratif.

## § 2 : L'établissement d'un pouvoir exécutif dualiste

**567. Un dualisme pour séparer gouvernement et administration.** L'idée de séparer le gouvernement et l'administration au sein même du pouvoir exécutif imprègne la pensée constitutionnelle des Conventionnels. Le député modéré de l'Hérault, Ignace Brunel, pose très bien ce principe : « Il faut bien distinguer, dans l'ordre social, le gouvernement de l'administration. Celle-ci exécute, celui-là commande et surveille l'exécution<sup>419</sup>. » Brunel poursuit sa démonstration de la manière suivante :

« Les ministres sont les premiers fonctionnaires publics, dans l'ordre exécutif : ils sont les agents, mais responsables et subordonnés du gouvernement ; ils ne peuvent donc, sans une confusion de principes, sans un mélange odieux de pouvoir, être à la fois membres de ce même gouvernement auquel les intérêts de la République veulent qu'ils soient subordonnés. Il paraît donc absurde que réunis ils forment le conseil exécutif : alors il ne peut y avoir, ni ensemble, ni centre de réunion ; le corps public n'a plus que des bras, il est sans tête ; chaque ministre devient despote dans son département.<sup>420</sup> »

En vertu de la supériorité hiérarchique du gouvernement sur l'administration, les ministres réunis ne doivent pas constituer un gouvernement. Brunel indique que les ministres viendraient faire leurs rapports et prendre des ordres auprès du Conseil exécutif<sup>421</sup>. À cet égard, l'institution du Conseil jouerait un rôle proche de celui du roi dans la monarchie constitutionnelle. L'idée d'un Conseil unique est alors progressivement abandonnée au profit d'une dualité des organes exécutifs. Plusieurs députés de sensibilités politiques différentes conceptualisent cette nouvelle division du pouvoir exécutif (A). Les Montagnards la consacrent et l'inscrivent dans la Constitution du 24 juin 1793 (B).

---

<sup>418</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>419</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 260, Aperçus politiques par Brunel.

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> *Ibid.*

## A) Des projets de séparation des organes exécutifs

**568.** La distribution du pouvoir exécutif entre deux conseils peut revêtir des aspects divers. D'après le projet du député de Seine-Inférieure, Jacques-François-Augustin Bourgois<sup>422</sup>, le dualisme permet de dissocier le gouvernement de l'administration des finances (1). Suivant deux autres projets, présentés par les députés Jean-Baptiste Pressavin et Pierre Dupont de Bigorre, il est surtout envisageable de séparer un *Conseil exécutif délibérant* et des *agents exécutifs* (2).

### 1) Séparer le gouvernement et l'administration des finances

**569. La coexistence de deux conseils des ministres.** Bourgois élabore une idée originale reposant sur la séparation de « deux conseils indépendants l'un de l'autre, celui du gouvernement et celui des finances »<sup>423</sup>. L'auteur s'inspire potentiellement du Conseil d'En haut et du Conseil des Finances de l'Ancien Régime. En raison de leur organisation par départements, les deux organes sont semblables à deux nouvelles formes de conseils des ministres. Les membres qui y siègent portent le titre de « ministres ». Le Conseil de gouvernement est composé de neuf ministres, qui dirigent respectivement les départements suivants : la Législation ; les Affaires étrangères ; les Domaines ; les Contributions ; l'Agriculture, le Commerce, les Sciences et les arts ; les Établissements publics ; la Guerre ; la Marine<sup>424</sup>. Ces neuf ministres sont élus par le peuple « parmi tous les citoyens sans distinction du département »<sup>425</sup>. Élus pour six ans<sup>426</sup>, ils ne peuvent être reconduits dans leurs fonctions qu'à la suite d'un intervalle de cinq ans<sup>427</sup>. Un secrétaire complète la composition de l'organe gouvernemental<sup>428</sup>, ainsi qu'un nombre de suppléants égal à celui des ministres<sup>429</sup>. Pour son compte, le Conseil des finances comprend sept membres : un ministre receveur général des revenus domaniaux ; un autre receveur général des contributions directes ; un receveur général des contributions indirectes ; un trésorier général ; un ministre de la comptabilité ; un ministre

---

<sup>422</sup> Auguste Kuscinski, *Dictionnaires des Conventionnels, op. cit.*, « Bourgois », p. 83. En dehors de ce plan constitutionnel, le député Brunel ne prend pas part aux travaux de la Convention.

<sup>423</sup> AP, t. 63, p. 262, 7<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 avril 1793, « Plan de Constitution proposée à la République française par J.-F.-A. Bourgois, citoyen d'Aumale, député à la Convention nationale par le département de Seine-Inférieure », titre II, ch. I<sup>er</sup>, art. 7.

<sup>424</sup> *Ibid.*, p. 264, titre II, ch. V, sect. I<sup>er</sup>, § 2, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>425</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>426</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>427</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>428</sup> *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>429</sup> *Ibid.*, art. 2.

contrôleur ; un secrétaire<sup>430</sup>. Sept suppléants sont également nommés en cas de vacance de l'un des ministres<sup>431</sup>. Les membres de ce Conseil des finances sont élus pour trois ans et sont renouvelés par tiers chaque année<sup>432</sup>, les anciens ministres pouvant être réélus après un intervalle de deux ans<sup>433</sup>.

**570. Les fonctions du Conseil de gouvernement.** Le Conseil de gouvernement dispose des fonctions exécutive, administrative et gouvernementale. L'Assemblée sera compétente pour distribuer les attributions – mentionnées dans les vingt-huit premiers articles de la section IV du titre II consacrés au Conseil de gouvernement – entre les divers départements établis par la Constitution<sup>434</sup>. Au titre de sa fonction exécutive, il est chargé de sceller, de promulguer, d'envoyer les lois et décrets aux tribunaux et corps administratifs et de certifier leur envoi auprès de l'Assemblée nationale<sup>435</sup>. Chargé de veiller à leur bonne exécution, « il pourra en rappeler les dispositions par des proclamations, mais il ne pourra les modifier, les étendre, ni les interpréter ; il dénoncera à l'Assemblée nationale les actes contraires, et il suspendra les fonctionnaires publics coupables de l'infraction »<sup>436</sup>. Afin de maintenir l'ordre public, le Conseil de gouvernement devra également dénoncer au corps législatif tous « les troubles, les émeutes, les insurrections, tous les actes de la malveillance »<sup>437</sup>. Par ailleurs, il se trouve chargé de surveiller le commandement des gardes nationales<sup>438</sup>. Le Conseil de gouvernement joue aussi un rôle majeur dans l'administration et la direction des armées. Il surveille « la fabrication, les magasins de poudres et salpêtres, les arsenaux et manufactures d'armes »<sup>439</sup>. Il maintient au complet le nombre d'homme requis pour les armées et s'occupera de tout ce qui concerne leurs déplacements<sup>440</sup>, leurs approvisionnements et leurs traitements<sup>441</sup>. Il s'occupe encore de pourvoir aux besoins des hôpitaux militaires<sup>442</sup>, de faire « observer les lois tant sur le mode de

---

<sup>430</sup> *Ibid.*, titre II, ch. V, sect. I<sup>re</sup>, § 3, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>431</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>432</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>433</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>434</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 268, titre II, ch. V, sect. IV, § 2, art. 29.

<sup>435</sup> *Ibid.*, p. 267, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>436</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>437</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>438</sup> *Ibid.*, p. 268, art. 24.

<sup>439</sup> *Ibid.*, p. 267, art. 17.

<sup>440</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>441</sup> *Ibid.*, p. 267-268, art. 18.

<sup>442</sup> *Ibid.*, p. 268, art. 19.

l'avancement que sur la discipline dans les armées »<sup>443</sup>, ainsi que de dresser un état des pensions et des gratifications méritées<sup>444</sup>.

**571. Un véritable organe de gouvernement.** À l'instar du Comité de salut public, le Conseil de gouvernement est chargé de la surveillance des administrations et institutions subalternes. Il surveille tous les corps administratifs et judiciaires, avec obligation de dénoncer les abus qu'il constatera<sup>445</sup>. De même, il surveille les établissements d'instruction publique, les hospices et maisons de secours<sup>446</sup>, les travaux relatifs aux ponts et chaussées<sup>447</sup>, « la répartition des contributions directes »<sup>448</sup>, et nomme les agents chargés de la régie des contributions indirectes<sup>449</sup>. Tel un véritable gouvernement, ce Conseil traite les questions majeures en matière diplomatique et militaire. C'est lui qui entretient les relations avec les puissances étrangères et nomme les ambassadeurs et autres agents diplomatiques<sup>450</sup>. Chargé de veiller « à la sûreté extérieure de l'Etat, à la conservation de ses droits et de ses possessions »<sup>451</sup>, le Conseil de gouvernement doit dénoncer à l'Assemblée toutes les manœuvres et hostilités provenant de l'extérieur. Il est chargé de négocier les traités de paix, d'alliance ou de commerce<sup>452</sup>, sous réserve d'une ratification *a posteriori* par l'Assemblée nationale. Le Conseil de gouvernement agit également comme un organe gouvernemental dans la conduite de la guerre, puisqu'il nomme les agents de commandement, distribue et dirige les forces de terre et de mer, après en avoir reçu l'autorisation de l'Assemblée nationale<sup>453</sup>. Dans cette même optique de direction des opérations militaires, il peut « destituer, rappeler et remplacer les agents civils et militaires qu'il aura nommés »<sup>454</sup>.

**572. Le Conseil des finances.** Le Conseil des finances dispose d'une fonction qui est retirée aux ministres par la Constitution de 1791 et la plupart des projets présentés en 1793. Il est, d'après les termes de l'article 1<sup>er</sup> de la section relative à ses fonctions, « dépositaire et gardien du Trésor national »<sup>455</sup>. À ce titre, il surveille « la fabrication des monnaies et des papiers

---

<sup>443</sup> *Ibid.*, art. 20.

<sup>444</sup> *Ibid.*, art. 26.

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 267, art. 4.

<sup>446</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>447</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>448</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>449</sup> *Ibid.*

<sup>450</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>451</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>452</sup> *Ibid.*, p. 268, art. 23.

<sup>453</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>454</sup> *Ibid.*, art. 25.

<sup>455</sup> *Ibid.*, p. 268, titre II, ch. V, sect. IV, § 3, art. 1<sup>er</sup>.

nationaux »<sup>456</sup>, la perception de tous les revenus domaniaux et des contributions qu'il peut presser en donnant les ordres appropriés<sup>457</sup>, ainsi que « la reddition des comptes de tous les receveurs et payeurs »<sup>458</sup>, qui lui permettra de faire poursuivre la négligence des corps administratifs. Par la suite, la mission du Conseil des finances consiste à faire remettre « le produit des recettes à la trésorerie nationale, dans les délais marqués par la loi »<sup>459</sup>. Il réalisera tous les ans deux états détaillés, le premier relatif aux recettes de l'État<sup>460</sup>, le second à la « dépense ministérielle, et [à] la dépense particulière de chaque département »<sup>461</sup>. Tandis qu'il procède au paiement des dépenses publiques, le plan constitutionnel de Bourgois dispose qu'il « n'en pourra expédier aucun, qu'il n'ait été décrété par l'Assemblée nationale et ordonné par le ministre du département auquel le genre de la dépense appartiendra »<sup>462</sup>. Le Conseil des finances est ainsi strictement cantonné dans des fonctions exécutives et administratives de nature subalterne. Il est chargé des détails d'exécution et d'administration lorsque les membres du Conseil de gouvernement et l'Assemblée nationale, dotés d'un pouvoir décisionnel, déterminent et ordonnent les dépenses publiques à réaliser. Cette situation de double subordination au corps législatif et à un organe exécutif gouvernant composé de neuf membres est identique à celle dans laquelle se trouve le Conseil exécutif provisoire vis-à-vis de la Convention et du Comité de salut public. Le dualisme implique que le Conseil des finances soit responsable devant les deux institutions auxquelles il se trouve subordonné. Il n'est, *in fine*, qu'un organe d'exécution des dépenses ordonnées par le gouvernement.

## 2) Le Conseil délibératif et les agents d'exécution

**573. Distinguer le Conseil exécutif et les agents ministériels.** Le député montagnard de Rhône-et-Loire, Jean-Baptiste Pressavin, et le député des Hautes-Pyrénées, Pierre Dupont de Bigorre<sup>463</sup>, établissent, dans leurs projets respectifs, une distinction entre, d'un côté, un Conseil exécutif, et d'un autre côté, des agents ministériels apparemment subordonnés au premier. Pour Pressavin, « le pouvoir exécutif sera formé de onze membres qui, sous la dénomination de Conseil exécutif, géreront sous leur responsabilité toutes les affaires de la République ; ils

---

<sup>456</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>457</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>458</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>459</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>460</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>461</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>462</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>463</sup> Auguste Kuscinski, *Dictionnaires des Conventionnels*, op. cit., « Dupont (Pierre-Charles-François) », p. 228-229. Aussi nommé Dupont de Bigorre, ce député se prononce en faveur de l'appel au peuple dans le procès de Louis XVI et vote pour la mise en accusation de Marat. Ces deux votes le rapproche du groupe girondin.



auront sous leur dépendance autant d'agents ministériels qu'il y a dans le gouvernement de différentes branches d'administration »<sup>464</sup>. Tandis que le corps législatif se charge de la nomination des membres du Conseil exécutif, laquelle est réalisée à la fin de chaque législature de deux ans et concerne le renouvellement de la moitié des membres, le Conseil nomme lui-même ses agents ministériels<sup>465</sup>. Le Conseil exécutif est constitué pour être un *organe collégial et délibérant* lorsque les agents ministériels sont de *simples exécutants*. C'est ainsi que le Conseil exécutif adopte, en vertu d'un vote majoritaire, des arrêtés qui sont ensuite « provisoirement exécutés par les agents ministériels »<sup>466</sup>, jusqu'à une éventuelle annulation par le corps législatif. De surcroît, le Conseil exécutif « est spécialement chargé de veiller à ce que toutes les autorités se referment dans les bornes des pouvoirs qui leurs sont confiées »<sup>467</sup>. Pour sa part, l'agence ministérielle « sera chargée de gérer, sous l'inspection du Conseil exécutif, toutes les affaires administratives de son arrondissement, mais elle n'aura sur aucun des corps constitués dans ledit arrondissement, ni inspection, ni autorité, sinon dans les affaires purement du ressort de l'administration générale »<sup>468</sup>. Les agents ministériels endossent seulement une responsabilité individuelle en ce qui concerne « les fautes par eux commises contre les ordres qu'ils auront reçus du Conseil exécutif »<sup>469</sup>.

Selon le même schéma, Dupont de Bigorre divise le pouvoir exécutif en deux branches : « le conseil d'administration qui délibère, et l'agence qui exécute »<sup>470</sup>. Ce Conseil délibérant, autrement nommé « conseil suprême d'administration »<sup>471</sup>, ou « Conseil exécutif suprême »<sup>472</sup>, est composé de membres élus par les départements de la République<sup>473</sup>. Ces derniers pourront être destitués à la majorité absolue du Conseil, après l'adoption d'un décret d'accusation par le corps législatif<sup>474</sup>. L'élection des agents exécutifs est, en revanche, réalisée par l'Assemblée sur proposition du Conseil<sup>475</sup>. Ils ne peuvent être révoqués que par l'Assemblée « sur la dénonciation formelle de la majorité absolue du conseil suprême d'administration »<sup>476</sup>. Afin de

<sup>464</sup> AP, t. 67, p. 385, 56<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Projet de Constitution, par le citoyen Pressavin, député de Rhône-et-Loire ».

<sup>465</sup> *Ibid.*

<sup>466</sup> *Ibid.*

<sup>467</sup> *Ibid.*, p. 386.

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 385.

<sup>469</sup> *Ibid.*

<sup>470</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 312, 40<sup>e</sup> annexe à la séance du 24 juin 1793, « Bases de la Constitution française, par P.-C.-F. Dupont, député des Hautes-Pyrénées », titre V, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>471</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>472</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>473</sup> *Ibid.*

<sup>474</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>475</sup> *Ibid.*, p. 312, titre, VI, art. 2.

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 313, titre VI, art. 5.

consolider la séparation des différentes institutions, il est prévu que ces agents ne doivent avoir aucun lien de parenté avec les membres du Conseil ni avec ceux de l'Assemblée<sup>477</sup>. Le Conseil suprême se réunit tous les jours et peut adopter des arrêtés à la majorité absolue de ses membres<sup>478</sup>. Il reçoit les réclamations et les observations relatives aux affaires du gouvernement<sup>479</sup>, auxquelles il est tenu de répondre ou qu'il doit communiquer aux agents exécutifs ou à l'Assemblée législative. Par ailleurs, les administrations subalternes ont l'obligation d'adresser au Conseil suprême leurs arrêtés, sous peine d'être suspendues par ce dernier<sup>480</sup>. Néanmoins, le Conseil d'administration ne ressemble pas à un organe gouvernemental. Hiérarchiquement placé entre le corps législatif et les agents exécutifs, il apparaît davantage comme un conseil intermédiaire. Le projet constitutionnel de Dupont de Bigorre repose sur un système pyramidal, dans lequel « l'agence exécutive ne pourra absolument rien faire qu'en vertu des délibérations du conseil, ni le conseil rien délibérer que de conforme aux lois générales émanées du Corps législatif »<sup>481</sup>. Par conséquent, « le conseil suprême d'administration est responsable de ses arrêtés, et les agents sont responsables de l'exécution »<sup>482</sup>. L'agence exécutive est l'organe placé tout en bas de la hiérarchie des pouvoirs. L'auteur précise qu'elle est strictement exécutive<sup>483</sup>, qu'elle « n'est point un corps délibératif »<sup>484</sup>, et que ses membres « sont indépendants les uns des autres »<sup>485</sup>. Les agents n'ont qu'une voix consultative devant le Conseil quant aux opérations dont ils sont personnellement chargés<sup>486</sup> et ne peuvent pas correspondre avec le corps législatif<sup>487</sup>. Les agents exécutifs sont au nombre de douze :

« un agent d'administration et un agent d'opérations militaires ; un agent d'administration et un agent d'opérations des armées de mer ; un agent des affaires étrangères, un agent du commerce ; un agent d'agriculture ; un agent de surveillance de la République ; un agent d'éducation publique ; un agent de justice ; un agent des contributions et un agent du Trésor public : et les fonctions de chacun d'eux seront déterminées par la loi qui sera annexée à la Constitution »<sup>488</sup>.

**574. Le droit de faire des représentations.** Dans le projet de Pressavin, le Conseil exécutif reprend le rôle du monarque au sein du gouvernement établi par la Constitution du 3 septembre

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 312, titre V, art. 11.

<sup>478</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>479</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>480</sup> *Ibid.*, p. 313, titre VI, art. 13.

<sup>481</sup> *Ibid.*, p. 312, titre V, art. 13.

<sup>482</sup> *Ibid.*, p. 313, titre VI, art. 7.

<sup>483</sup> *Ibid.*, t. 67, p. 312, titre VI, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>484</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>485</sup> *Ibid.*

<sup>486</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>487</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 312-313, art. 4.

1791. Le Conseil exécutif dispose d'un droit semblable au veto royal<sup>489</sup>, qui consiste à « faire des représentations au Corps législatif sur les décrets, lorsqu'il les croira contraires ou dangereux pour la chose publique, et surtout contradictoires aux principes de la Constitution »<sup>490</sup>. Le Conseil exécutif est chargé de veiller au respect des normes constitutionnelles en exécutant les lois qui s'y conforment et en renvoyant au corps législatif celles qui lui paraissent anticonstitutionnelles<sup>491</sup>. Dans ce dernier cas, l'Assemblée se trouve contrainte de rouvrir ses discussions « d'après les observations du Conseil exécutif, si elles sont jugées de nature à être adoptées »<sup>492</sup>. Plus encore que le veto royal, les représentations du Conseil exécutif rappellent les remontrances des anciens parlements<sup>493</sup>. Le même procédé se trouve également dans le plan constitutionnel de Dupont de Bigorre. Selon ce dernier, les projets de lois de l'Assemblée législative doivent être envoyés au Conseil<sup>494</sup>. Le Conseil d'administration aura alors la faculté de se « rendre au sein du Corps législatif, pour y faire des observations »<sup>495</sup>. Il sera aussi tenu de s'y rendre « toutes les fois qu'il en sera requis, et d'obtempérer aux ordres qui lui seront donnés de se conformer aux lois, si par événement il venait à s'en écarter »<sup>496</sup>. Bien que les membres du Conseil soient libres d'assister aux séances de l'Assemblée, ils ne pourront jamais participer aux délibérations<sup>497</sup>. Le conseil suprême d'administration reste tenu de se conformer, dans ses délibérations, à toutes les lois votées par le pouvoir législatif<sup>498</sup>. Le corps législatif bénéficie toujours de la faculté d'annuler tous les actes du Conseil d'administration qui seraient contraires aux lois ou à la Constitution<sup>499</sup>.

**575. Le choix des ministres et des membres du Conseil au sein de l'Assemblée.** Contrairement à Pressavin et à Dupont de Bigorre, Ignace Brunel estime que le Conseil exécutif doit être formé par la Convention nationale<sup>500</sup>. Certes, le député rappelle que la confusion des pouvoirs législatif et exécutif entraînerait « le désordre, l'anarchie et la tyrannie »<sup>501</sup>. Néanmoins, il se livre à une interprétation moins rigoureuse de la règle du non-cumul des fonctions, puisqu'il propose que la Convention nationale ait la faculté de « distinguer ceux de

<sup>489</sup> Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., p. 431.

<sup>490</sup> AP, t. 67, p. 385, Projet de Pressavin.

<sup>491</sup> Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo*, op. cit., p. 56.

<sup>492</sup> AP, t. 67, p. 385, Projet de Pressavin.

<sup>493</sup> Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., p. 432.

<sup>494</sup> AP, t. 67, p. 312, Projet de Dupont, titre V, art. 6.

<sup>495</sup> *Ibid.*, p. 313, titre VI, art. 9.

<sup>496</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>497</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 312, titre V, art. 7.

<sup>499</sup> Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo*, op. cit., p. 56.

<sup>500</sup> AP, t. 67, p. 260, Aperçus politiques de Brunel.

<sup>501</sup> *Ibid.*

ses membres, qui réunissent pour ces places difficiles, le plus de vertu et de talents : ainsi, la veille de la clôture de ses séances, elle devrait tirer de son sein, à la majorité absolue des suffrages, les membres nécessaires pour composer le conseil exécutif »<sup>502</sup>. Brunel ne remet pas en cause le principe du non-cumul des fonctions, mais limite ses effets à la période durant laquelle le député exerce effectivement la fonction législative. Parallèlement, les ministères étant « les places supérieures de l'administration »<sup>503</sup>, « il faut autant de talents et de vertus que d'expérience, pour les remplir le plus utilement pour la chose publique »<sup>504</sup>. Brunel propose donc d'établir législativement une sorte de nouveau *cursus honorum*. Enfin, pour renforcer la responsabilité pesant sur ces ministres, tous les ordres que leur donnerait le Conseil exécutif « seraient inscrits sur les registres du conseil, ainsi que leurs rapports par extraits »<sup>505</sup>. Il serait alors facile d'inspecter leurs opérations et d'observer la célérité qu'ils mettraient à leur accomplissement<sup>506</sup>. Les ministres ainsi que le Conseil se trouveraient placés sous la surveillance du pouvoir législatif<sup>507</sup>.

## **B) L'instauration du dualisme dans la Constitution du 24 juin 1793**

**576.** Les quatre projets de Bourgois, Brunel, Pressavin et Dupont ne sont pas des œuvres marginales. Bien au contraire, l'idée de séparer d'un côté un organe collégial et d'un autre côté des agents en charge de l'exécution est énoncée par Saint-Just dans le projet qu'il élabore en réponse au plan du Comité de constitution (1). Portée par une figure majeure de la Convention nationale, cette dichotomie connaît une vraie postérité dans la mesure où elle est consacrée dans le texte définitif de la Constitution de 1793 (2).

### **1) Le développement du dualisme par Saint-Just**

**577. La séparation du Conseil exécutif et des ministres.** Dans le plan constitutionnel qu'il présente le 10 avril 1793, Saint-Just établit une distinction entre le Conseil et les ministres<sup>508</sup>. Il y aurait une royauté lorsque les fonctions de conseil et d'exécution sont exercées par le même organe, car la royauté – selon la définition de Saint-Just – n'est pas seulement le gouvernement

---

<sup>502</sup> *Ibid.*

<sup>503</sup> *Ibid.*

<sup>504</sup> *Ibid.*

<sup>505</sup> *Ibid.*

<sup>506</sup> *Ibid.*

<sup>507</sup> *Ibid.*

<sup>508</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 202, séance du 10 avril 1793, Saint-Just.

d'un seul : « elle est dans toute puissance qui gouverne et délibère »<sup>509</sup>. Plus précisément, elle est « l'indépendance du pouvoir qui gouverne »<sup>510</sup>. Or, la constitution française « doit consumer le ridicule de la royauté dans toute l'Europe »<sup>511</sup>. En conséquence, « les ministres de l'exécution ne peuvent point former un conseil »<sup>512</sup>, car le Conseil doit être « un corps intermédiaire entre la représentation et les ministres »<sup>513</sup>. Ne pouvant se réunir au sein d'un organe collégial, les ministres sont parfaitement indépendants les uns des autres et n'entretiennent aucun rapport entre eux<sup>514</sup>. En vertu de cette organisation, Saint-Just donne aux agents du pouvoir exécutif une fonction d'exécution purement mécanique. Les départements ministériels sont au nombre de neuf : Armées de terre, Armées de mer, Affaires étrangères, Commerce et subsistances, Police générale, Suffrages et lois, Finances, Comptes, Trésor public<sup>515</sup>. La pluralité des départements ne suffit pas. Selon Saint-Just, seule une dualité au sein du pouvoir exécutif pourrait assurer la bonne marche du gouvernement :

« il ne suffit point, pour diviser le pouvoir, de diviser ses attributions en différents ministères particuliers, si ces attributions se confondent ensuite dans le même point, pour ne former qu'un *seul* pouvoir. D'un autre côté, le ministre, s'il était incorruptible, n'aurait que sa voix dans un conseil de plusieurs membres, et deviendrait un chef illusoire. Il est donc nécessaire de prendre un parti entre ces deux extrémités, en sorte que votre ministre ne soit point *nul* ou *tout-puissant*<sup>516</sup>. »

**578. Les fonctions respectives du Conseil exécutif et des ministres.** Les attributions du Conseil exécutif sont étonnamment étendues, mais il ne serait pas l'organe chargé du pouvoir exécutif. Brissot résume bien l'idée – en reprenant la distinction opérée par Cambon entre le Comité de salut public et le Conseil exécutif provisoire – : il s'agirait de séparer « la partie délibérative du gouvernement, de la partie administrative »<sup>517</sup>. Composée de quatre-vingt-cinq membres, le Conseil ressemble à « une véritable assemblée »<sup>518</sup>. Saint-Just rehausse de cette manière l'autorité du Conseil exécutif en lui confiant une véritable fonction gouvernementale<sup>519</sup>. Les ministres se trouvent, au contraire, dépossédés de leurs fonctions

<sup>509</sup> *Ibid.*

<sup>510</sup> *Ibid.*, t. 57, p. 738, séance du 28 janvier 1793, Saint-Just.

<sup>511</sup> *Ibid.*, t. 63 p. 204.

<sup>512</sup> *Ibid.*

<sup>513</sup> *Ibid.* Sur le Conseil comme institution intermédiaire, voir Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 246-247.

<sup>514</sup> *AP*, t. 63, p. 209, partie I, ch. XII, « Des ministres », art. 3.

<sup>515</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>516</sup> Saint-Just, *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2004, p. 523.

<sup>517</sup> *Le Patriote français*, n° 1354, 28 avril 1793, t. 7, p. 471.

<sup>518</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 255.

<sup>519</sup> *Ibid.*, p. 260.

politiques. Plus surprenant, c'est l'Assemblée elle-même qui est dépossédée de certaines attributions qui lui sont conférées dans le projet girondin<sup>520</sup>, même si les deux institutions jouissent ensemble de la qualité de « dépositaires de la Constitution »<sup>521</sup>. Le Conseil est d'abord chargé de l'exécution des lois, décrets et actes du corps législatif<sup>522</sup>. Puis, selon l'article 2,

« il dirige les opérations de la guerre ; il reçoit et nomme les ambassadeurs ; il propose à l'Assemblée nationale la paix et la guerre, les traités, les dépenses publiques, les levées des troupes, la somme des contributions ; il fait fabriquer les monnaies ; il surveille la liberté intérieure et extérieure du commerce, l'exécution des traités et des engagements publics ; il correspond avec les gouvernements étrangers et les colonies »<sup>523</sup>.

Comme le souligne Faure, le ministre des Affaires étrangères serait parfaitement inutile<sup>524</sup>. Le Conseil possède encore d'autres compétences : il « protège l'agriculture, il entretient l'abondance, il répartit les contributions directes, il présente à l'Assemblée nationale les vues d'amélioration, les récompenses et indemnités à accorder »<sup>525</sup>, il supervise l'entretien du domaine public ainsi que de la fabrication des armes et des poudres<sup>526</sup>. Saint-Just défend de cette manière un Exécutif prédominant<sup>527</sup>. Ce Conseil exécutif rappelle évidemment le Comité de salut public<sup>528</sup>. De leur côté, les *ministres-exécutants* « n'exercent aucune autorité personnelle »<sup>529</sup>. Le pouvoir ministériel, loin d'être supprimé dans ce projet, se trouve renforcé au sein du Conseil exécutif, même si les fonctionnaires portant le titre de ministres ne sont que des agents subalternes du pouvoir exécutif. Il n'existe entre le Conseil et les ministres que « des rapports strictement hiérarchiques »<sup>530</sup>. En tant que commis du Conseil, les ministres n'exercent pas les fonctions de conseillers, mais répondent de leurs actes devant le Conseil comme ils en répondaient autrefois devant le roi. Suivant la logique du système dualiste, ces agents ministériels sont responsables aussi bien devant le gouvernement que devant l'Assemblée.

**579. La responsabilité et la révocabilité des ministres.** Si « le conseil accuse ses ministres et ses agents devant l'Assemblée nationale »<sup>531</sup>, l'Assemblée possède elle aussi la faculté de les

---

<sup>520</sup> Michel Troper, « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif », in *Actes du colloque Saint-Just, op. cit.*, p. 19.

<sup>521</sup> AP, t. 63, p. 209, partie I, ch. XIII, « Des rapports du conseil et de l'Assemblée nationale », art. 1<sup>er</sup>. Voir sur ce sujet Nathalie Ollivier, *Les projets constitutionnels de 1793, op. cit.*, p. 432.

<sup>522</sup> AP, t. 63, p. 209, partie I, ch. XI, « Des fonctions du conseil », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>523</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>524</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 283, Faure.

<sup>525</sup> *Ibid.*, t. 63, p. 209, partie I, ch. XI, art. 5.

<sup>526</sup> *Ibid.*

<sup>527</sup> Michel Troper, « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif », in *Actes du colloque Saint-Just, op. cit.*, p. 18.

<sup>528</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins, op. cit.*, p. 386.

<sup>529</sup> AP, t. 63, p. 209, partie I, ch. XII, art. 6.

<sup>530</sup> Michel Troper, « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif », in *Actes du colloque Saint-Just, op. cit.*, p. 18.

<sup>531</sup> AP, t. 63, p. 209, partie I, ch. XI, art. 4.

accuser<sup>532</sup>. Ce système de responsabilité est le résultat de la dualité des organes. Pour Saint-Just, l'unité du Conseil et de l'institution ministérielle ne permet pas la mise en œuvre de la responsabilité<sup>533</sup> : « le conseil rend les ministres inviolables, et les ministres rendent le peuple sans garantie contre le conseil »<sup>534</sup>. Selon lui, l'unité rend difficile l'appréciation de la responsabilité individuelle du ministre ou de la responsabilité collective du Conseil. Chaque ministre exécutant individuellement les lois, sans aucune concertation avec ses homologues, Saint-Just renonce à l'établissement d'une responsabilité solidaire<sup>535</sup>. Comme l'écrit Michel Troper, « chaque ministre, individuellement, peut rejeter la responsabilité de ses actes sur le conseil en prétendant qu'il n'a fait qu'exécuter des arrêtés pris collectivement »<sup>536</sup>, et inversement, le Conseil peut se disculper en invoquant l'attitude individuelle d'un ministre. Il serait donc problématique que « les ministres exécutent en particulier ce qu'ils délibèrent en commun »<sup>537</sup>. Saint-Just propose qu'ils « n'exécutent que les délibérations du conseil »<sup>538</sup>. Par ailleurs, le projet mentionne explicitement que le Conseil exécutif détient le pouvoir de révoquer les ministres<sup>539</sup>. Le déclenchement de la responsabilité ministérielle est superfétatoire lorsqu'il s'agit d'évincer un ministre pour des motifs politiques, comme le prouve la pratique institutionnelle de la Convention.

**580. Un Conseil exécutif irrévocable.** Si les ministres sont placés sous la dépendance du Conseil exécutif, ce dernier conserve son indépendance par rapport à l'Assemblée nationale. Aucun article ne prévoit la possibilité de révoquer le Conseil<sup>540</sup>. L'article 4 sur le régime du Conseil exécutif précise même qu'il « ne peut être dissous »<sup>541</sup>. L'article 4 du chapitre relatif aux assemblées secondaires faisant référence à leur élection pour un mandat de trois ans ne précise pas non plus quels sont électeurs<sup>542</sup>, mais l'article 2 du même chapitre dispose qu'elles élisent les membres du Conseil ainsi que les suppléants<sup>543</sup>. L'élection des *ministres-gouvernants* est donc réalisée par les assemblées secondaires afin d'éviter qu'ils jouissent

<sup>532</sup> *Ibid.*, p. 208, partie I, ch. VII, « Des fonctions de l'Assemblée nationale », art. 2.

<sup>533</sup> Michel Troper, « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif dans le discours du 24 avril 1793 », in *Actes du colloque Saint-Just, op. cit.*, p. 14.

<sup>534</sup> *AP*, t. 63, p. 202.

<sup>535</sup> Guy Thuillier, « Saint-Just et la cité usurpée par les fonctionnaires », *La revue administrative, op. cit.*, p. 498.

<sup>536</sup> Michel Troper, « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif », in *Actes du colloque Saint-Just, op. cit.*, p. 14-15.

<sup>537</sup> *AP*, t. 63, p. 202.

<sup>538</sup> *Ibid.*, p. 209, partie I, ch. XII, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>539</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>540</sup> Michel Troper, « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif », in *Actes du colloque Saint-Just, op. cit.*, p. 19.

<sup>541</sup> *AP*, t. 63, p. 208, partie I, ch. X, « Régime du conseil », art. 4.

<sup>542</sup> *Ibid.*, ch. IX, « Du conseil », art. 4.

<sup>543</sup> *Ibid.*, ch. VIII, « Des assemblées secondaires », art. 2.

pleinement du statut de représentant<sup>544</sup>. Vraisemblablement, ces assemblées ne peuvent décider elles-mêmes de procéder à de nouvelles élections qui révoqueraient de fait les membres du Conseil.

## **2) Le Conseil exécutif et les agents en chef de l'administration dans la Constitution montagnarde**

**581. Succès de l'idée dualiste.** L'idée de séparer le Conseil exécutif des agents ministériels suscite des contestations parmi les rangs de la Montagne. Anarchasis Cloots estime que l'attribution du pouvoir d'élire des membres pour ce type de Conseil exécutif est aussi nuisible que le recours au suffrage direct pour choisir les ministres : « Le mode vicieux d'un corps électoral suprême, à côté du corps représentatif suprême, formerait une seconde chambre plus monstrueuse que toutes les conceptions des Bicaméristes »<sup>545</sup>. L'institution de ce Conseil exécutif ne disparaît pourtant pas de la pensée constitutionnelle des Montagnards. Chargé de présider la rédaction de la Constitution, Hérault de Séchelles explique le 10 juin 1793 que le « Conseil est un corps intermédiaire entre la représentation et les ministres »<sup>546</sup>. En conséquence, les ministres doivent impérativement être choisis « hors du Conseil »<sup>547</sup>. Le texte constitutionnel peut paraître un peu confus, notamment en raison de l'absence du mot « ministre ». L'ensemble du chapitre consacré au Conseil exécutif est d'ailleurs très évasif. Cependant, une nouvelle distinction sémantique apparaît à l'article 63 mentionnant les « membres du conseil »<sup>548</sup>, et à l'article 66 évoquant les « agents en chef de l'administration générale de la République »<sup>549</sup>. Ce chapitre relatif au Conseil exécutif est adopté au cours de la séance du 16 juin 1793 sans donner lieu à de longues discussions<sup>550</sup>. La Constitution du 24 juin 1793 sépare ainsi très clairement des *ministres-gouvernants* et des *ministres-exécutants*. Elle consacre un nouveau dualisme du pouvoir exécutif. L'intérêt de cette dualité est d'accentuer la

---

<sup>544</sup> Antoine Gasnier-Duparc, *La Constitution girondine, op. cit.*, p. 198.

<sup>545</sup> *AP*, t. 63, p. 394, séance du 26 avril 1793, Cloots.

<sup>546</sup> *Ibid.*, t. 66, p. 259, séance du 10 juin 1793, Hérault de Séchelles au nom du Comité de salut public.

<sup>547</sup> *Ibid.*

<sup>548</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 63.

<sup>549</sup> *Ibid.*, art. 66.

<sup>550</sup> *AP*, t. 66, p. 573 à 576, séance du 16 juin 1793. Rappelons-nous que l'Assemblée constituante a débattu pendant plus d'un mois le projet d'organisation du ministère entre la présentation du premier rapport de Dêmeunier le 6 mars et son adoption définitive le 27 avril 1791.



subordination du pouvoir exécutif, « de même que le principe de collégialité, appliqué au premier, [doit] conduire au même but »<sup>551</sup>.

**582. Les fonctions du Conseil exécutif.** Le Conseil exécutif dispose d'attributions bien plus resserrées que ne l'avait envisagé Saint-Just. Chargé de diriger et de surveiller l'administration générale, « il ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif »<sup>552</sup>. L'action du Conseil exécutif doit se limiter à l'exécution des lois et décrets de l'Assemblée<sup>553</sup>. Par conséquent, il ne possède aucun pouvoir réglementaire<sup>554</sup>. Le Conseil nomme « les agents en chef de l'administration générale »<sup>555</sup> et les agents extérieurs de la République<sup>556</sup>. Il négocie aussi les traités<sup>557</sup>, sans pour autant disposer d'autres attributions relatives à la sûreté de l'État. La nécessité de conserver le secret des négociations relatives aux « traités de paix, de commerce et d'alliance »<sup>558</sup> détermine le choix des Conventionnels. L'institution d'un Premier ministre ne trouve toujours pas sa place. L'organisation d'une présidence tournante n'est pas davantage évoquée<sup>559</sup>. Le Conseil exécutif demeure, d'une manière générale, « strictement subordonné à l'Assemblée »<sup>560</sup>. Le choix de le composer de vingt-quatre membres est par ailleurs un moyen de le diviser pour l'affaiblir<sup>561</sup>. Cet organe collégial et délibératif est en réalité très éloigné du modèle du puissant Comité de salut public<sup>562</sup>.

**583. Les fonctions des agents en chef de l'administration.** Le projet ne délivre pas plus d'information sur les fonctions dévolues aux agents en chef de l'administration. La Constitution dispose seulement que « ces agents ne forment point un conseil ; ils sont séparés, sans rapports immédiats entre eux ; ils n'exercent aucune autorité personnelle »<sup>563</sup>. Leur nombre et leurs fonctions doivent être déterminés par le corps législatif<sup>564</sup>. Malgré les lacunes de la Constitution, il est possible de comprendre que la distinction des deux organes s'opère entre la

---

<sup>551</sup> Jean-Pierre Duprat, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 243.

<sup>552</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 65.

<sup>553</sup> Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo*, op. cit., p. 57.

<sup>554</sup> Grégoire Bigot, *L'administration française*, op. cit., t. 1, p. 78.

<sup>555</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 66.

<sup>556</sup> *Ibid.*, art. 69.

<sup>557</sup> *Ibid.*, art. 70.

<sup>558</sup> AP, t. 66, p. 575, séance du 16 juin 1793, Ducos.

<sup>559</sup> Marcel Morabito, *Il comando negato*, op. cit., p. 67.

<sup>560</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 283.

<sup>561</sup> Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 369.

<sup>562</sup> Pierre Serrand, *L'acte de gouvernement*, op. cit., p. 526.

<sup>563</sup> Constitution du 24 juin 1793, ch. XIII, art. 68.

<sup>564</sup> *Ibid.*, art. 67.

« partie délibérative »<sup>565</sup> attribuée au Conseil et la « partie d'administration »<sup>566</sup> abandonnée aux agents en chef de l'administration ; ou bien encore, pour reprendre le vocable en usage sous le Directoire, le premier s'occupe de la *surveillance* lorsque le second se cantonne à l'*exécution*<sup>567</sup>. Pierre-Louis Rœderer emploie aussi les expressions de *directoire d'exécution* et d'*agents généraux d'exécution* pour distinguer les deux organes exécutifs issus de la Constitution de 1795<sup>568</sup>. En d'autres termes, les directeurs ont un pouvoir gouvernemental lorsque les ministres exécutent individuellement leurs décisions et celles du corps législatif. Pour cette raison, il n'existe pas de Conseil ou d'agence regroupant les agents en chef de l'administration dans la Constitution du 24 juin 1793. L'appellation « agent en chef de l'administration de la République » représente bien la réalité des fonctions qui leurs sont attribuées : celles de *ministres-exécutants*. La remarque ne serait pas moins pertinente pour les ministres du projet de Saint-Just.

**584. Vote et suspension de la Constitution.** Les Conventionnels sont dès le départ d'accord sur le principe de soumission de la Constitution à une ratification populaire<sup>569</sup>. L'échec de la Constitution de 1791 est – suivant leur raisonnement – le résultat de l'absence « d'acceptation expresse »<sup>570</sup> du peuple. L'intervention directe du peuple est d'autant plus nécessaire si l'on se conforme à la pensée de Thomas Paine, pour lequel « une constitution n'est pas l'acte d'un gouvernement, mais d'un peuple constituant un gouvernement »<sup>571</sup>. Le projet montagnard est ainsi l'unique texte présenté en 1793 aux électeurs. Malgré l'abstention de plus de cinq millions d'entre eux sur un nombre total supérieur à sept millions, le texte est approuvé par référendum<sup>572</sup>. La suspension de la Constitution de 1793 est cependant « une affaire entendue à la veille même de la proclamation des résultats du plébiscite »<sup>573</sup>. La nécessité d'un

<sup>565</sup> AP, t. 61, p. 278, séance du 3 avril 1793. Les expressions de « partie délibérative » et « partie d'administration » sont employées le 3 avril 1793 par Cambon. Il distingue de cette manière le rôle exécutif du Comité de salut public comme « partie délibérative » du rôle purement administratif des ministres.

<sup>566</sup> *Ibid.*

<sup>567</sup> Voir notamment l'intervention de Michel Troper, « Le pouvoir exécutif : quelle approche juridique ? », lors du colloque *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant. Réflexion sur la notion de pouvoir exécutif à partir de la V<sup>e</sup> République*, tenu à la faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence le 4 octobre 2018.

<sup>568</sup> Rœderer, *Du gouvernement*, Paris, Imprimerie du Journal de Paris, 1795, p. 2.

<sup>569</sup> Coll. Baudouin, vol. 33, p. 3, « Déclaration de la Convention nationale sur les bases de la Constitution », 21 septembre 1792. Voir aussi la proposition de Couthon le 21 septembre 1792 : AP, t. 52, p. 70, séance du 21 septembre 1792. Sur le principe de soumettre la Constitution à l'acceptation du peuple, voir Serge Aberdam, « Soumettre la Constitution au peuple », in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, Françoise Naudin-Patriat (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793*, op. cit., p. 139 à 154.

<sup>570</sup> AP, t. 56, p. 24, séance du 28 décembre 1792, Duchastel.

<sup>571</sup> Hannah Arendt, *De la révolution*, in Hannah Arendt, *L'humaine condition*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », p. 454.

<sup>572</sup> Voir notamment Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison*, op. cit., p. 247 à 255.

<sup>573</sup> Olivier Jouanjan, « La suspension de la Constitution de 1793 », *Droits*, op. cit., p. 126.

gouvernement exceptionnel pour conduire la guerre rend impossible le fonctionnement normal des pouvoirs issus de la Constitution<sup>574</sup>. Dès la proclamation des résultats, les sans-culottes exigent la suspension de la Constitution jusqu'au retour de la paix et la mise en place d'un gouvernement révolutionnaire provisoire. Bientôt, la foule insurrectionnelle de Paris revient sur sa position et réclame jusqu'au 1<sup>er</sup> prairial an III (20 mai 1795), journée au cours de laquelle elle envahit la Convention, l'entrée en vigueur de la Constitution de 1793<sup>575</sup>. Or, les Thermidoriens redoutent ce texte trop démocratique<sup>576</sup>. La commission des Onze instituée pour « proposer des lois organiques afin de mettre en activité la Constitution de 1793 »<sup>577</sup>, se détourne de ce but dès le mois de juin 1795 et se donne pour mission d'élaborer un nouveau texte constitutionnel. Au cours des nouvelles discussions qui se déroulent en l'an III, Fréron résume l'opinion désormais majoritaire parmi les Conventionnels sur le pouvoir exécutif :

« Indépendamment de ce qui s'est passé, pensiez-vous qu'un comité composé de vingt-quatre membres, eût formé un gouvernement bien énergique ? n'est-il pas vrai que la force du pouvoir exécutif est en raison inverse du nombre des membres qui le composent ? Votre commission des Onze a senti que les délibérations seraient deux fois moins actives et plus lentes dans un comité composé de vingt-quatre membres que dans une réunion de douze membres ; elle a senti avec raison que le secret, si nécessaires pour certaines opérations, n'y serait pas aussi sûr, ni la marche aussi rapide, aussi simple, aussi uniforme<sup>578</sup>. »

Toute la période d'existence du gouvernement révolutionnaire est marquée par la négation du rôle gouvernemental de l'institution ministérielle et la concentration des pouvoirs au sein du Comité de salut public. La Convention nationale use de son pouvoir instituant pour élaborer une nouvelle organisation dans laquelle les ministres disparaissent au profit de commissions exécutives prenant en charge l'exécution et l'administration.

---

<sup>574</sup> Michel Pertué, « Les projets constitutionnels de 1793 », in Michel Vovelle, (dir.), *Révolution et République*, op. cit., p. 183.

<sup>575</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, op. cit., p. 322-323.

<sup>576</sup> Christine Le Bozec, *La Première République*, op. cit., p. 63.

<sup>577</sup> Marc Bélissa et Yannick Bosc, *Le Directoire, La République sans la démocratie*, Paris, La Fabrique éditions, 2018, p. 36.

<sup>578</sup> *Moniteur*, t. 24, p. 431, n° 234, 24 floréal an III (13 mai 1795), séance du 21 floréal an III (10 mai 1795), Fréron.

## CHAPITRE II : LE REMPLACEMENT DES MINISTRES PAR LES COMMISSIONS

**585. L'invention des « Commissions administratives »**<sup>1</sup>. L'idée de démembrer les ministères au profit de commissions spécialisées rattachées au corps législatif apparaît avant même la chute de la monarchie constitutionnelle. C'est ainsi que la direction de la fabrication des assignats est retirée au ministère des Contributions publiques, le 13 juin 1792, pour être confiée à trois commissaires nommés par le roi<sup>2</sup>. L'expérience est cependant brève, puisque la direction revient au ministre en application d'un décret du 18 août 1792<sup>3</sup>, adopté à la demande de Clavière<sup>4</sup>. Par la suite, la Convention semble renoncer à l'établissement de commissions pérennes. Robespierre constate encore en mai 1793 que « l'un des plus grands vices de l'organisation actuelle, c'est la trop grande étendue de chacun des départements ministériels, où sont entassées diverses branches d'administration, très-distinctes par leur nature »<sup>5</sup>. Face à ce problème, la Convention nationale et son Comité de salut public absorbent les fonctions des ministres. Toutefois les structures ministérielles n'en demeurent pas moins vastes. Dans son discours du 10 octobre 1793 sur le gouvernement révolutionnaire, Saint-Just déclare à ses homologues : « Vous devez vous garantir de l'indépendance des administrations, diviser l'autorité, l'identifier au mouvement révolutionnaire et à vous, et la multiplier »<sup>6</sup>. Ainsi, le corps législatif commence au cours de l'hiver 1793-1794 à démembrer les départements ministériels, en confiant une partie de leurs fonctions administratives à ces organes semblables à des « commissions ministérielles »<sup>7</sup> (Section I).

**586. L'éclatement de l'institution ministérielle.** « Amputé par la création de diverses agences et commissions, le pouvoir ministériel s'érode et bientôt s'évanouit »<sup>8</sup>. Le corps législatif achève son entreprise d'éclatement de l'institution ministérielle en décrétant, le 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794), la suppression du Conseil exécutif et son remplacement par

---

<sup>1</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 389.

<sup>2</sup> Coll. Baudouin, vol. 29, p. 448 à 452, n° 920, « Décret relatif à l'établissement d'une Administration, sous le nom de Direction pour la fabrication des Assignats », 13 juin 1792.

<sup>3</sup> Ibid., vol. 31, p. 273-274, n° 1498, « Décret qui met sous la surveillance du Ministre des Contributions la fabrication des assignats », 18 août 1792.

<sup>4</sup> Guy Antonetti, *Les ministres des Finances*, op. cit., p. 85.

<sup>5</sup> OMR, t. 9, p. 500, séance du 10 mai 1793, « Discours de Maximilien Robespierre sur la Constitution ».

<sup>6</sup> AP, t. 76, p. 315, séance du 10 octobre 1793, Saint-Just au nom du Comité de salut public.

<sup>7</sup> Les expressions « Commissions ministérielles » et « Commission ministérielle » sont employées par Camille Richard in *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, op. cit., p. 635 et p. 661.

<sup>8</sup> François Burdeau, *Histoire de l'administration française*, op. cit., p. 59.

douze commissions exécutives. Il convient de préciser que ces commissions sont fondamentalement différentes des comités. La commission se distingue, en théorie, du comité en raison du fait qu'elle « n'est saisie que d'un ou de plusieurs objets déterminés ; un comité a pour mandat d'étudier un ensemble de questions, le propre de ses attributions est d'être mal défini »<sup>9</sup>. Les commissions exécutives se distinguent surtout des comités de la Convention nationale d'un point de vue organique et d'un point de vue fonctionnel. D'une part, elles sont extérieures au corps législatif et composées de membres choisis en dehors de la représentation nationale. D'autre part, elles ne participent en aucune manière au travail législatif et gouvernemental. Ce sont les bureaux et les fonctions des anciens ministères qui se trouvent dispersées entre les différentes commissions exécutives. Leur instauration ressemble en quelque sorte à « un dernier hommage à la séparation des pouvoirs »<sup>10</sup>. Mais la réforme du 12 germinal peine à dissimuler la confusion des pouvoirs. Les commissions, placées sous la dépendance des comités de la Convention nationale, exercent sous leur autorité les fonctions exécutive et administrative autrefois attribuées à l'institution ministérielle (Section II).

## **SECTION I : LE DÉMEMBREMENT DES MINISTÈRES AU PROFIT DE COMMISSIONS SPÉCIALISÉES**

**587.** Les débats suscités par l'immensité des départements de la Guerre et de l'Intérieur sont les prémices du remplacement des ministères par de nouvelles administrations (§ 1). L'incapacité des Conventionnels à réformer l'organisation interne de ces ministères et leur réticence à les diviser en plusieurs départements débouchent sur la création de commissions chargées d'exercer une partie des fonctions ministérielles. Le gouvernement révolutionnaire réalise ainsi un véritable démembrement des ministères de la Guerre et de l'Intérieur au profit de ces commissions administratives spéciales (§ 2).

### **§ 1 : La nécessité de désencombrer les ministères**

**588.** Durant le mois de janvier 1793, la Convention et son Comité de Défense générale se consacrent d'abord à l'étude des projets de réorganisation du département de la Guerre. Après avoir désapprouvé les propositions faites par Sieyès, les députés procèdent à une réorganisation

---

<sup>9</sup> Eugène Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 2 éd. revue et augmentée, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1902, p. 885.

<sup>10</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, *op. cit.*, p. 45.

qui se révèle très insuffisante (A). Leur pusillanimité est plus grande encore relativement au ministère de l'Intérieur, pour lequel aucune réforme n'est adoptée (B).

### **A) Une réorganisation superficielle du ministère de la Guerre**

**589. La fonction surhumaine de ministre de la Guerre.** Depuis la déclaration de guerre du 20 avril 1792, le département de la Guerre est particulièrement observé. Ses défauts d'organisation et les défaillances de ses employés sont dénoncés dès juin 1792 par Dumouriez, alors ministre de la Guerre par intérim<sup>11</sup>. Le débat sur la réorganisation de ce ministère s'ouvre en janvier 1793 à la suite des défaillances de l'administration de Pache<sup>12</sup>. Le département de la Guerre ne semble plus adapté à l'ampleur des missions qui lui sont confiées. Saint-Just déclare, le 28 janvier 1793, que « le ministre de la guerre est isolé de tous les rapports, et le mécanisme de son département lui est comme étranger »<sup>13</sup>. Sillery ajoute, le 31 janvier, que « le ministère de la guerre est un dédale dont il est impossible de se tirer, si celui qui le dirige n'est pas en état d'en embrasser tous les détails »<sup>14</sup>. Pour résoudre ces problèmes organisationnels, Sieyès présente une idée préfigurant les institutions mises en place après la proclamation du gouvernement révolutionnaire : la création d'une commission chargée de la fourniture de matériel aux armées, dénommé économat national (1). Le rejet de cette proposition amène la Convention à adopter une réorganisation du ministère de la Guerre plus consensuelle, mais très insuffisante (2).

#### **1) Le projet d'économat : première ébauche des futures commissions**

**590. Le travail instituant du Comité de Défense générale.** Le Comité de Défense générale considère que le ministère de la Guerre « est trop compliqué dans l'état actuel des choses pour un seul homme, et qu'il doit être confié provisoirement à plusieurs »<sup>15</sup>. Rejetant un premier rapport de réorganisation présenté le 7 janvier 1793 par Sillery<sup>16</sup>, le Comité décide de déléguer à Sieyès, Doulcet et Bréard<sup>17</sup> la mission de concevoir l'organisation provisoire d'un

---

<sup>11</sup> Dumouriez, *Discours de M. Dumouriez, ci-devant ministre des affaires étrangères, actuellement ministre de la guerre, à l'Assemblée nationale, séance du 13 juin 1792, suivi d'un mémoire sur le département de la guerre, lu par le même ministre dans la même séance, in Assemblée législative, Militaire*, t. 2, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,63), p. 3.

<sup>12</sup> Marc Bélissa, « « Pouvoir exécutif, centralité législative », *AHRF*, *op. cit.*, p. 704.

<sup>13</sup> *AP*, t. 57, p. 739, séance du 28 janvier 1793, Saint-Just.

<sup>14</sup> *Ibid.*, t. 58, p. 99, séance du 31 janvier 1793, Sillery.

<sup>15</sup> *RACSP*, t. 1, p. 413, séance du 8 janvier 1793.

<sup>16</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 409, séance du 7 janvier 1793.

<sup>17</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 440, séance du 9 janvier 1793.

« “directoire” à la tête du ministère »<sup>18</sup>. Les trois députés désignés doivent alors déterminer, suivant les consignes données par le Comité, le nombre de membres de ce directoire, leurs fonctions, la division du travail entre eux, l'autorité habilitée à les nommer, les qualités requises chez les candidats à ces fonctions, s'il y aura un ministre ou un directeur en chef, la nature de la responsabilité de ce dernier, enfin les appointements des membres du directoire<sup>19</sup>. Si le Comité de Défense générale est chargé d'élaborer un rapport sur la répartition des compétences entre les ministères de la Guerre et de l'Intérieur<sup>20</sup>, le rapport présenté le 25 janvier 1793 par l'abbé Sieyès ne concerne que le premier<sup>21</sup>. Ce département se divise selon Sieyès en trois grands domaines d'actions : la fourniture des hommes et des choses, l'administration civile et la direction militaire<sup>22</sup>.

**591. L'économat, une idée novatrice de Sieyès.** Avant toute proposition relative à l'organisation du ministère de la Guerre, Sieyès commence son rapport en affirmant que l'actuel département ne peut remplir tous ses devoirs<sup>23</sup>. Sieyès présente donc un projet de démembrement du ministère<sup>24</sup>. Le principal problème de l'administration militaire concernant « *l'art de fournir les choses* »<sup>25</sup>, il propose la création d'une « commission générale de fournitures, sous le nom d'Economat national, composé de quinze commissaires et un secrétaire, tous à la nomination du conseil exécutif »<sup>26</sup>. Cette commission spécialisée est présentée comme une institution extraordinaire, destinée à apporter des solutions immédiates au problème des subsistances et approvisionnements des armées. Avec cette idée, Sieyès tente de donner une nouvelle forme au directoire des achats institué en novembre 1792 par le ministre Pache<sup>27</sup>. L'économat n'est autre chose qu'un nouveau comité des achats placé sous l'autorité des municipalités<sup>28</sup>. Mais il anticipe aussi, dès le début de l'année 1793, l'établissement à venir des commissions spécialisées du gouvernement révolutionnaire. Sieyès avoue s'inspirer de la trésorerie nationale, qui serait une institution analogue à l'économat en ce qui concerne la

<sup>18</sup> Henri Libermann, *La défense nationale à la fin de 1792*, op. cit., p. 358.

<sup>19</sup> *RACSP*, t. 1<sup>er</sup>, p. 413, séance du 8 janvier 1793.

<sup>20</sup> Jean-Paul Bertaud, « L'administration de la guerre sous la Révolution », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, op. cit., p. 424.

<sup>21</sup> *AP*, t. 57, p. 644-645, séance du 25 janvier 1793, Sieyès au nom du Comité de Défense générale.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 645.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 644.

<sup>24</sup> Michel Pertué, *Aux origines du gouvernement révolutionnaire*, op. cit., t. 2, p. 270.

<sup>25</sup> *AP*, t. 57, p. 645.

<sup>26</sup> *Ibid.*, t. 57, p. 737, séance du 28 janvier 1793, Sieyès au nom du Comité de Défense générale.

<sup>27</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, op. cit., p. 480. Voir dans notre partie II, titre I, ch. I, sect. 1, paragraphes 394 et 395, p. 377-378.

<sup>28</sup> Jean-Paul Bertaud, « L'administration de la guerre sous la Révolution », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, op. cit., p. 424.

fourniture d'argent<sup>29</sup>. Suivant ce modèle, il conviendrait désormais d'établir « une commission générale de fourniture, un éconamat national, que l'on chargerait de se procurer par tous les moyens connus, par commande, régie ou commission, toutes les espèces de matières premières et secondes, et de les emmagasiner dans les lieux où le besoin du service pourrait l'exiger »<sup>30</sup>. De cette manière, l'éconamat national constitue un « acheteur unique »<sup>31</sup>, travaillant avec une multitude d'entrepreneurs et dirigeant les ateliers nationaux.

**592. Une commission dépendante du Conseil exécutif.** D'après les vues de Sieyès, l'éconamat pourrait être divisé en cinq sections de trois membres chacune<sup>32</sup>, tandis qu'un secrétaire permettrait de réaliser « l'unité de correspondance »<sup>33</sup>. La mise en place d'une présidence temporairement exercée par l'un des commissaires n'est pas exclue par Sieyès. Néanmoins, il admet la possibilité que le plan d'organisation interne soit arrêté, non par l'Assemblée, mais par les commissaires de l'éconamat eux-mêmes<sup>34</sup>. Sieyès estime effectivement que l'éconamat ne doit pas être « sous l'inspection immédiate du Corps législatif »<sup>35</sup>. En revanche, le plan d'organisation interne arrêté par les commissaires devrait être examiné par le Conseil exécutif. Les commissaires et le secrétaire seraient aussi nommés par le Conseil exécutif<sup>36</sup>. Plus généralement, la mission de l'éconamat demeure soumise à l'impulsion des ministres. Sieyès affirme que « l'éconamat national est détaché des ministres, pour ne point les entraver, et non pour sortir de la sphère ministérielle. Il reste sous son autorité collective et aux ordres immédiats de chaque ministre, autorisé par le conseil<sup>37</sup>. » Ainsi, il ne connaît « immédiatement que les arrêtés du Conseil »<sup>38</sup>. L'éconamat placé sous la direction du ministère est dans une situation comparable à celle de la trésorerie nationale vis-à-vis du Conseil et du corps législatif<sup>39</sup>, ou bien encore à celle du bureau diplomatique et commercial créé le 30 mai 1793 et placé sous la direction du ministère des Affaires étrangères<sup>40</sup>. Les

---

<sup>29</sup> AP, t. 57, p. 645.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée, op. cit.*, p. 482.

<sup>32</sup> AP, t. 57, p. 646. Pour présenter succinctement l'organisation souhaitée par Sieyès : la première division pourvoirait aux besoins en armement des armées de terre et de mer ; la seconde s'occuperait des habillements, équipements, campements, des bois, des chanvres, du cuivre, etc. ; la troisième prendrait en charge la fourniture des objets de consommation ; la quatrième fournirait les grains et subsistances ; la cinquième serait « le point central des quatre autres ».

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée, op. cit.*, p. 481.

<sup>39</sup> AP, t. 57, p. 646.

<sup>40</sup> Coll. Baudouin, vol. 37, p. 249, « Décret relatif à la formation et composition d'un bureau diplomatique et commercial », 30 mai 1793.



dispositions du projet de Sieyès organisent cette dépendance de l'éconamat au ministère. Selon l'article 2, son rôle est « de procurer les fournitures de toute espèce, nécessaires à toutes les parties du service public, et d'en former des dépôts ou magasins, pour le temps et dans les lieux qui seront indiqués par les ministres »<sup>41</sup>. La forme est fixée à l'article 3 :

« Chaque ministre, pour le service de son département, adressera sa demande en fourniture directement à l'Econamat, après l'avoir fait autoriser par le conseil. Son mandat, signé de lui ou de ceux qui auront la signature apparente pour lui, ne pourra être écrit qu'au bas de l'arrêté du conseil qui se trouve déjà à l'éconamat, il en sera fait mention expresse : à moins que les mandats ne soient ainsi conditionnés, la commission n'aura pas de titre pour fournir<sup>42</sup>. »

**593. Un affaiblissement de la responsabilité ministérielle.** Les commissaires seraient responsables de « toutes les opérations depuis le moment où arrive le mandat du ministre pour les fournitures, jusqu'à ce qu'elles soient reçues par l'administration »<sup>43</sup>. Ainsi, « le mandat du ministre, pour servir de titre ou de décharge à la commission, sera toujours écrit et signé par lui au bas de l'arrêté du conseil »<sup>44</sup>. Après l'achèvement de ses opérations, la responsabilité de l'éconamat se porterait sur les administrations<sup>45</sup>. Pour cela, un procès-verbal est nécessairement dressé lors de la remise des marchandises aux administrateurs<sup>46</sup>, sous la vigilance d'un « jury municipal »<sup>47</sup>. Selon Sieyès, l'ensemble des actes serait toujours soumis à la surveillance des ministres, laquelle assurerait l'efficacité du service et préviendrait les abus<sup>48</sup>.

**594. L'opposition à l'éconamat.** L'éconamat national permettrait d'entériner une situation de fait. Comme l'explique Saint-Just, il existe déjà une administration consacrée à l'habillement des troupes<sup>49</sup>, indépendante du ministre, dont les deux magasins sont situés à Paris et à La Fère. Le ministre, dit-il, est dépourvu des moyens de surveiller l'action de cette administration<sup>50</sup>. Il en va de même avec le Comité des achats qui a des « hommes chargés des achats dans tous les départements »<sup>51</sup>, mais son indépendance par rapport au ministre ne permet pas d'établir la responsabilité des différents acteurs. Dans cette optique, Saint-Just estime que l'éconamat national est un bon moyen « de mettre l'économie, la responsabilité, la surveillance dans la

---

<sup>41</sup> *AP*, t. 57, p. 737.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 647.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 647.

<sup>47</sup> Voir notamment Marc Bélissa, « « Pouvoir exécutif, centralité législative », *AHRF*, *op. cit.*, p. 706.

<sup>48</sup> *AP*, t. 57, p. 647.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 739, Saint-Just.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

manutention »<sup>52</sup>. En revanche, il reproche à la réorganisation proposée par Sieyès « de ne pas mettre le ministère sous la dépendance de l'Assemblée et de tendre à la monarchie »<sup>53</sup>. La remarque pourrait se révéler tout aussi pertinente en ce qui concerne l'éconamat sur lequel le ministre exerce un très large contrôle au détriment du pouvoir législatif. C'est en ce sens que Fabre d'Églantine dénonce cette institution. D'une part, il invoque l'inutilité d'une telle commission puisque sa mission est déjà remplie par le Comité des achats. D'autre part, il critique son rattachement au Conseil exécutif, considérant que la circulation des fournitures pourrait subir les méfaits des éventuelles intrigues ministérielles<sup>54</sup>. La concentration de ce « pouvoir administratif »<sup>55</sup> entre les mains d'un petit nombre de personnes est selon lui « l'un des plus grands vices de l'économie politique et l'acheminement le plus prompt vers les abus »<sup>56</sup>. Assurément, l'institution de l'éconamat ne diminue pas l'influence des ministres. Il n'est donc pas étonnant que les Jacobins considèrent qu'elle participe au renforcement de la « tyrannie de l'exécutif »<sup>57</sup>. Il est vrai que le projet de Sieyès tend nettement « à accentuer l'autonomie collective du pouvoir exécutif par rapport à la Convention, à centraliser dans un petit nombre de personnes la gestion des marchés publics, et enfin à mieux contrôler les activités des généraux *par les agents du pouvoir exécutif* »<sup>58</sup>. Or, la Convention ne peut se résoudre à instituer une commission rattachée au Conseil exécutif et parfaitement indépendante du corps législatif. Une administration comme l'éconamat ne saurait être placée sous le contrôle de simples *ministres-exécutants* ; elle devrait être subordonnée à l'Assemblée. À cette solution envisagée par Sieyès, le gouvernement révolutionnaire préférera l'établissement de commissions placées sous l'autorité de la Convention et plus particulièrement du Comité de salut public.

## 2) La réforme du département de la Guerre

**595. Les propositions de Sieyès.** L'organisation du ministère de la Guerre proposée par Sieyès repose sur une distinction fondamentale entre les « fonctions *directoriales* et *administratives* »<sup>59</sup>. Le département devrait provisoirement être « composé d'un ministre,

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée, op. cit.*, p. 139.

<sup>54</sup> *AP*, t. 57, p. 741, séance du 28 janvier 1793, Fabre d'Églantine.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 742.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Marc Bélissa, « Pouvoir exécutif, centralité législative », *AHRF, op. cit.*, p. 699.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 708.

<sup>59</sup> *AP*, t. 57, p. 648.

membre du conseil, d'un directeur général, chef de l'administration militaire »<sup>60</sup>. Selon le schéma des rapports entre gouvernement et administration, l'existence de l'administrateur permet au gouvernant de se décharger des « détails absorbants »<sup>61</sup>. Cette réforme permettrait au ministre – assimilé à un *gouvernant* – de conserver son énergie pour « se livrer, dans son cabinet et au conseil, à la méditation française et à la recherche des mesures d'Etat »<sup>62</sup>. Le directeur et l'administrateur seraient unis au ministre pour ce qui concerne l'exécution. S'ils ne peuvent pas former un conseil avec le ministre<sup>63</sup>, ils constituent ensemble « un organe d'exécution tricéphale »<sup>64</sup>. La ressemblance avec un triumvirat se limite cependant au seul exercice de la fonction exécutive *stricto sensu*. Le directeur et l'administrateur demeurent subordonnés au ministre, quand bien même ils se trouvent également chargés de surveiller ce dernier<sup>65</sup>. Le ministre de la Guerre serait assisté par quatre conseillers inspecteurs dans sa fonction de surveillance<sup>66</sup>. L'administrateur et le directeur seraient nommés et destitués par le Conseil exécutif sur la proposition du ministre de la Guerre<sup>67</sup>. Le ministre de la Guerre peut donc les révoquer arbitrairement, sous réserve de l'approbation du Conseil<sup>68</sup>. Quant à la responsabilité, elle serait répartie de la manière suivante :

« Le directeur et l'administrateur seront responsables, chacun pour sa partie ; ils le seront conjointement avec le ministre, dont la responsabilité est générale ; en conséquence ils auront la signature de toutes les expéditions, qui néanmoins ne pourront être faites qu'en vertu d'un arrêté du conseil ou d'une décision générale du ministre, conservées en minute, de sorte que toutes les expéditions présentent toujours une double responsabilité »<sup>69</sup>.

Seul le ministre possède une voix délibérative au Conseil exécutif<sup>70</sup>. Ainsi, le directeur ou l'administrateur opposé à une mesure souhaitée par le Conseil exécutif ou par le ministre de la Guerre pourra se dégager de toute responsabilité à l'égard de son exécution, la double responsabilité du Conseil et du ministre étant suffisante<sup>71</sup>. Comme l'explique Jean Debry, à la suite de Sieyès, le ministre qui ne suivrait pas les conseils pertinents de l'administrateur, du directeur ou des conseillers inspecteurs endosserait toute la responsabilité<sup>72</sup>. De manière

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 738, Sieyès, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 649.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 648.

<sup>64</sup> Marc Bélissa, « « Pouvoir exécutif, centralité législative », *AHRF*, *op. cit.*, p. 707.

<sup>65</sup> Jean-Paul Bertaud, « L'administration de la guerre sous la Révolution », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, *op. cit.*, p. 424.

<sup>66</sup> *AP*, t. 57, p. 738, art. 8.

<sup>67</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 649.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 738, art. 3.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 649.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 738, art. 8.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 745, Jean Debry.

générale, le ministre conserve par rapport au directeur et à l'administrateur un rôle prépondérant. À ce titre, le directeur et l'administrateur ne peuvent pas communiquer entre eux<sup>73</sup>, tandis que le ministre tient auprès de lui le bureau central de la correspondance<sup>74</sup>. L'autonomie organisationnelle et la libre nomination des sous-chefs, commis et agents sont concédées aussi bien pour le ministre que pour l'administrateur et le directeur<sup>75</sup>. Ces derniers auraient une voix consultative au Conseil exécutif à chaque fois qu'ils y seront appelés relativement à leurs affaires respectives<sup>76</sup>.

**596. Un « ministère représentatif ambulant »**<sup>77</sup>. Le ministère de la Guerre pourrait être représenté grâce à « des adjoints généraux, détachés auprès de chaque armée, soit au titre de l'administration, soit au titre de la direction, soit au titre de l'Economat »<sup>78</sup>. Grâce au rôle de ces adjoints, Sieyès instaure ce qu'il nomme un « ministère représentatif ambulant ». Ce dernier est constitué par la réunion de quatre adjoints et d'un général en chef chargé d'assurer la présidence de ce « ministère de l'extérieur »<sup>79</sup>. Il permet d'administrer les armées présentes en pays ennemis<sup>80</sup>. Cette institution est ainsi placée « entre le *pouvoir militaire* et l'*exécution militaire* confiés aux généraux »<sup>81</sup>. Semblables à des « *missi dominici* du ministre »<sup>82</sup>, ils surveillent tous les généraux et s'assurent du bon approvisionnement des armées. Ces agents empêchent également les généraux de procéder « à des réquisitions et à des contributions sur des pays dont ils deviendraient les pro-consuls »<sup>83</sup>. Pourtant, la crainte de la dictature militaire reste perceptible dans les commentaires des députés relatifs à ce ministère ambulant<sup>84</sup>. L'éventualité de donner de cette manière un ascendant au pouvoir exécutif et au pouvoir militaire suffit à repousser la proposition de Sieyès. Le ministère ambulant préfigure néanmoins l'institution des représentants en mission envoyés près des armées et des départements à partir du printemps 1793<sup>85</sup>.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 738, art. 3.

<sup>74</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>75</sup> *Ibid.*, art. 5 et 6.

<sup>76</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 651.

<sup>78</sup> Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, *op. cit.*, p. 484.

<sup>79</sup> *AP*, t. 57, p. 653.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 652.

<sup>81</sup> Jean-Paul Bertaud, « L'administration de la guerre sous la Révolution », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, *op. cit.*, p. 424.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *AP*, t. 57, p. 747, Buzot.

<sup>85</sup> Michel Biard, « La "Convention ambulante" », *op. cit.*, p. 57.

**597. Vers une administration de la guerre par l'Assemblée.** Le projet de Sieyès, rejeté par les Montagnards, ne convainc pas non plus la majorité des Girondins, qui, à l'instar de Buzot, estiment qu'il « ne substitue rien aux établissements qu'il paraît remplacer »<sup>86</sup>. Parmi les autres projets présentés, celui de Saint-Just apparaît comme une anticipation de l'accaparement de l'administration de la guerre par le Comité de salut public et les commissions spécialisées. Il envisage dès son discours du 28 janvier 1793 de retirer au ministère ses fonctions relatives à la « direction du pouvoir militaire »<sup>87</sup>, afin de le cantonner dans un rôle de stricte exécution. Saint-Just déclare alors qu'il ne suffit pas « de diviser les attributions en différents ministères, si ces attributions se confondent ensuite dans le même point pour ne former en effet qu'un *seul* pouvoir »<sup>88</sup>. La guerre ne devrait pas faire partie d'un « gouvernement intérieur permanent »<sup>89</sup>, mais du corps législatif, seul souverain dans les circonstances extraordinaires. Saint-Just envisage ainsi de confier le gouvernement de la guerre à l'Assemblée nationale :

« La puissance exécutrice trouve dans la guerre, l'accroissement de son crédit, elle lui fournit mille moyens d'usurper. C'est pourquoi mon dessein serait de vous proposer que le ministère militaire, détaché de la puissance exécutrice, ne dépendît que de vous seuls, et vous fût immédiatement soumis. Si vous voulez que votre institution soit durable chez un peuple qui n'a plus d'*ordres*, vous ferez que le magistrat ne devienne point un *ordre* et une sorte de patriarcat, en dirigeant les armes par sa volonté ; car la guerre n'a point de frein ni de règle présente dans les lois ; ses vicissitudes rendent tous ses actes des *actes de volonté*. Il est donc nécessaire qu'il n'y ait dans l'Etat qu'une seule volonté, et que celle qui fait des lois, commande les opérations de la guerre<sup>90</sup>. »

La direction du pouvoir militaire, affirme-t-il, « est inaliénable de la puissance législative ou du souverain »<sup>91</sup>. Pour Saint-Just, la Convention doit être « le centre d'autorité suprême »<sup>92</sup>. Elle ne saurait octroyer au Conseil exécutif des compétences dans le domaine de la guerre. Même le rôle du ministre de la Guerre doit être réduit à la stricte exécution des lois<sup>93</sup>. Saint-Just souhaite aussi écarter toute possibilité d'une indépendance du pouvoir militaire par rapport à la Convention nationale<sup>94</sup>. Une partie des députés girondins s'oppose à son projet. Jean Debry rejette fermement, en vertu de l'idée d'une spécialisation fonctionnelle de chaque organe, la proposition de remettre à l'Assemblée le gouvernement et l'administration de la guerre, pour

---

<sup>86</sup> *AP*, t. 57, p. 746, Buzot.

<sup>87</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins, op. cit.*, p. 385.

<sup>88</sup> *AP*, t. 57, p. 739, séance du 28 janvier 1793, Saint-Just.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 740.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 738.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 740.

<sup>94</sup> Jean-Paul Bertaud, « L'administration de la guerre sous la Révolution », in Colin Lucas (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture, op. cit.*, p. 424.

éviter « d'agglomérer dans une même main des fonctions qui sont distinctes par nature »<sup>95</sup>. Buzot ajoute que « si les détails des affaires échappent à six personnes, ils sont impénétrables pour une Assemblée de 740 citoyens »<sup>96</sup>. Par conséquent, il demande que le Comité de Défense générale présente un nouveau mode d'organisation du ministère de la Guerre<sup>97</sup>. Les plans de Sieyès et de Saint-Just se trouvant rejetés de fait par la poursuite des travaux du Comité de Défense générale.

**598. Le développement du rôle des adjoints dans le décret du 6 février 1793.** Comme l'écrit un correspondant du *Patriote français*, une réforme du département de la Guerre serait inutile si le ministre « n'a pas des collaborateurs expérimentés, si la machine des bureaux n'est pas bien organisée »<sup>98</sup>. Le 2 février 1793, Albitte suggère que cinq conseils soient institués au sein de ce ministère. À la tête de chaque conseil, se trouverait un agent nommé par l'Assemblée : « l'un chargé de la marche des armées, l'autre des habillements, un troisième des armements, le quatrième des lois et de la justice militaires ; le cinquième serait le payeur de l'armée »<sup>99</sup>. L'idée d'organiser les sections et de définir le rôle des adjoints dirigeant chacune d'elles est reprise sous un aspect similaire dans le projet présenté le 2 février par Barère, et que la Convention adopte en guise de compromis<sup>100</sup>. Il affirme d'emblée qu'il y aura un seul et unique ministre de la Guerre<sup>101</sup>, entouré de six adjoints placés à la tête d'une division<sup>102</sup>. La Convention établit l'organisation interne du ministère de la même manière que la Constituante avait tenté de définir législativement l'organisation du ministère de l'Intérieur. Ainsi, les six sections du département ministériel, chacune composée de cinq membres, correspondent aux divisions internes du Comité de la guerre<sup>103</sup>. Par cette restructuration, le ministre se trouve en théorie débarrassé des détails techniques de l'administration<sup>104</sup>.

**599. La responsabilité des adjoints.** La Convention n'interviendra pas dans la désignation des adjoints, puisque ces derniers seront nommés par le ministre de la Guerre et agréés par le Conseil exécutif<sup>105</sup>. La nomination devra simplement être notifiée au corps législatif dans un

---

<sup>95</sup> *AP*, t. 57, p. 745, séance du 28 janvier 1793, Jean Debry.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 746, Buzot.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 748.

<sup>98</sup> *Le Patriote français*, n° 1265, « Réflexions d'un abonné sur la désorganisation des bureaux de la guerre », 28 janvier 1793, t. 8, p. 113.

<sup>99</sup> *AP*, t. 58, p. 109, séance du 2 février 1793, Albitte.

<sup>100</sup> Marc Bélissa, « Pouvoir exécutif, centralité législative », *AHRF*, *op. cit.*, p. 715.

<sup>101</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 180, « Décret pour l'organisation du ministère de la guerre », 6 février 1793, art. 2.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 180-181, art. 3 et 4.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 181, art. 5.

<sup>104</sup> Marc Bélissa, « Pouvoir exécutif, centralité législative », *AHRF*, *op. cit.*, p. 716.

<sup>105</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 181, « Décret pour l'organisation du ministère de la guerre », 6 février 1793, art. 6.

délai de trois jours<sup>106</sup>. La Convention autorise aussi, par un décret du 18 septembre 1793, le ministre à nommer un second adjoint à la tête de la deuxième division du département<sup>107</sup>. Les adjoints bénéficient de prérogatives inédites pour de simples chefs de divisions ministérielles. Le décret du 6 février dispose qu'ils sont « autorisés à expédier des copies certifiées des ordres & missives du ministre, signés de lui »<sup>108</sup>, ainsi qu'à donner « sous leur signature & responsabilité individuelle, tous les ordres nécessaires à l'exécution des ordres généraux donnés par le ministre »<sup>109</sup>. En contrepartie, les adjoints sont responsables dans leur division et peuvent être destitués par un arrêté du Conseil<sup>110</sup>. De plus, le ministre de la Guerre et ses adjoints sont conjointement responsables des « approvisionnements & fournitures des places & des armées de la République »<sup>111</sup>. Alors que Bouchotte devient irrévocable en raison du soutien qu'il reçoit de la municipalité parisienne, la question de la responsabilité des adjoints est régulièrement soulevée par la Convention nationale qui cherche à lutter contre la diffusion des idées hébertistes au sein de l'administration de la guerre<sup>112</sup>. Barère propose d'étendre la responsabilité ministérielle aux adjoints<sup>113</sup>. Dans son rapport du 9 frimaire an II (29 novembre 1793), il déclare qu'il « faut que le coupable soit puni, quel que soit le poste qu'il remplisse ; et si vous n'étendez point la responsabilité aux agents secondaires infidèles, décrétez contre eux des lois pénales dont vous puissiez obtenir le même effet »<sup>114</sup>. Cependant, en l'absence d'une réforme de leur statut, les adjoints conservent jusqu'à la suppression du Conseil exécutif leur rôle prépondérant.

**600. Des difficultés d'organisation irrésolues.** Malgré la réorganisation effectuée le 6 février 1793, le département de la Guerre demeure une administration trop étendue pour un agent unique. À juste titre, les Jacobins dénoncent cette réforme « comme l'expression d'un *statu quo* »<sup>115</sup>. Les critiques perdurent quant à l'impossibilité pour un seul homme d'administrer convenablement le ministère. Cambon reprend au cours du mois de mai l'analyse faite par Sillery en janvier : « Le ministère de la guerre est un dédale ; je défie tout être vivant de faire marcher cette machine. Les réclamations, les demandes se multiplient à l'infini et je ne

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*, vol. 41, p. 197, « Décret qui autorise le ministre de la guerre à prendre un second adjoint pour la seconde division », 18 septembre 1793.

<sup>108</sup> *Ibid.*, vol. 35, p. 181-182, « Décret pour l'organisation du ministère de la guerre », 6 février 1793, art. 8.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 181, art. 7.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 182, art. 11.

<sup>112</sup> Voir notamment Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, *op. cit.*, p. 103-104 ; Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte*, *op. cit.* ; Auguste-Philippe Herlaut, « Les Collaborateurs de Bouchotte aux bureaux de la guerre », *op. cit.*, p. 462 à 475.

<sup>113</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte*, *op. cit.*, t. 2, p. 64.

<sup>114</sup> *AP*, t. 80, p. 361, séance du 9 frimaire an II (29 novembre 1793), Barère au nom du Comité de salut public.

<sup>115</sup> Marc Bélissa, « Pouvoir exécutif, centralité législative », *AHRF*, *op. cit.*, p. 716.

comprends pas comment un seul homme peut se charger d'une pareille responsabilité<sup>116</sup>. » Titulaire du portefeuille depuis le 4 avril, Bouchotte confirme les critiques provenant de l'extérieur du ministère. Il écrit à Marat, le 14 mai 1793, que, dans ce ministère disproportionné, « le ministre n'est qu'un mannequin à signatures et à monosyllabes. Les circonstances ont quadruplé le travail<sup>117</sup>. » Lorsqu'il décide de remettre sa démission le 30 mai 1793, Bouchotte écrit encore que « le ministère de la guerre est une place créée sans proportion avec la possibilité de la remplir. Un ministre est obligé de passer son temps à signer sans voir ou de voir sans signer. Il ne peut préserver la fortune publique des dilapidations des fournisseurs »<sup>118</sup>. Bourdon de l'Oise stigmatise à cet égard le ministère de la Guerre : « À quel usage est-il bon, d'après l'aveu même du comité de Salut public ? Il reçoit un ordre du comité qu'il transmet à un commis qui ne le met point à exécution<sup>119</sup>. » Néanmoins, en préservant son unité organique, le Comité de salut public est contraint de composer avec ce ministère de la Guerre avant de finalement parvenir à lui imposer son autorité<sup>120</sup>. La problématique générée par l'ampleur des fonctions du ministre de la Guerre concerne également le ministre de l'Intérieur. De la même manière, la Convention ne parvient pas à le décharger de l'accomplissement de certaines de ses missions avant l'instauration des premières commissions spécialisées.

## B) L'absence de restructuration du ministère de l'Intérieur

**601. La concentration de compétence au sein du ministère de l'Intérieur.** Le département de l'Intérieur représente pour Robespierre « un monstre politique, qui auroit provisoirement dévoré la république naissante, si la force de l'esprit public, animé par le mouvement de la révolution, ne l'avoit défendue jusqu'ici, et contre les vices de l'institution, et contre ceux des individus »<sup>121</sup>. Son avis semble très répandu parmi les membres de la Convention nationale, lesquels jugent les départements de l'Intérieur, de la Marine et de la Guerre « trop puissants et trop hétérogènes »<sup>122</sup>. Un décret du 6 février 1793 ordonne aux Comités de Défense générale et de constitution d'élaborer un projet de réorganisation du ministère de la Guerre et un projet de division du département de l'Intérieur<sup>123</sup>, le ministère de la Marine échappant à ce décret. Barère

<sup>116</sup> AP, t. 64, p. 276, séance du 7 mai 1793, Cambon au nom du Comité de salut public.

<sup>117</sup> Cité par Auguste-Philippe Herlaut, « Les Collaborateurs de Bouchotte aux bureaux de la guerre », *op. cit.*, p. 472.

<sup>118</sup> Cité par Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte*, *op. cit.*, t. 2, p. 13.

<sup>119</sup> AP, t. 80, p. 637, séance du 14 frimaire an II (4 décembre 1793).

<sup>120</sup> Marcel Reinhard, *Le Grand Carnot*, *op. cit.*, p. 394.

<sup>121</sup> OMR, t. 9, p. 500-501, séance du 10 mai 1793 « Discours de Maximilien Robespierre sur la Constitution ».

<sup>122</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>123</sup> Coll. Baudouin, vol. 35, p. 182, « Décret pour l'organisation du ministère de la guerre », 6 février 1793, art. 15.



présente le 2 mars 1793 le travail produit par le Comité de Défense générale. Le rapport commence par une critique de l'ampleur des compétences du ministère de l'Intérieur existant :

« Ce ministère, créé sous les rois, étoit immense comme leur despotisme ; il fut organisé & maintenu avec de légères modifications par l'Assemblée constituante, qui douta long-temps si elle devoit l'organiser. [...] L'Assemblée constituante crut établir un régulateur en administration et en économie politique, elle créa une espèce de despote ministériel. En effet, qu'est-ce qu'un ministre de l'intérieur, tel qu'il a été jusqu'à ce moment ? Une sorte de monarque étendant son empire sur toute la surface de la France ; une espèce de despote gouvernant toutes les autorités constituées, créant & dirigeant l'opinion des citoyens, par un bureau appelé de formation de l'esprit public, & ayant dans ses mains tous les genres d'établissements nationaux<sup>124</sup>. »

De la même manière que les ministres étaient perçus comme des despotes en raison de l'absence d'une véritable séparation des pouvoirs, le ministre de l'Intérieur est désormais appréhendé comme un despote car l'étendue de son administration est manifestement trop grande. Selon le Comité de Défense générale, il serait à la fois le « Ministre des lois en sa partie »<sup>125</sup>, le « Ministre du commerce & de l'agriculture »<sup>126</sup> et le « Ministre de l'administration publique »<sup>127</sup>. Ainsi, le ministre s'exposerait « à se laisser dominer dans chaque partie, par des chefs de bureaux, à devenir forcément un ministre signataire, un ministre mécanique, au lieu de le laisser à ses pensées pour la discussion du conseil, à ses travaux personnels dans les parties essentielles de l'administration, & à sa surveillance exacte »<sup>128</sup>. La confusion et l'ampleur des travaux est telle que le ministre ne semble pas pouvoir remplir efficacement ses missions<sup>129</sup>. Sa charge, écrit Barère, est « disproportionnée aux forces & aux talents d'un homme »<sup>130</sup>. Au contraire, « pour qu'un administrateur public puisse avoir de l'ensemble dans les plans, de l'activité dans l'exécution, de l'étendue dans les mesures, & de la profondeur dans les vues ; il faut qu'il n'ait que le travail qu'il peut faire, qu'il ne soit chargé que des travaux qu'il peut embrasser »<sup>131</sup>. De surcroît, le Comité de Défense générale invoque une probité publique qui implique « qu'un

---

<sup>124</sup> Barère, *Rapport et projet de décret sur la division & organisation provisoire du ministère de l'intérieur, faits à la Convention nationale, au nom du Comité de défense générale, par B. Barrère* ; imprimés par ordre de la Convention nationale, le 2 mars 1793, BnF, 8-LE<sup>38</sup>-207, p. 2.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>129</sup> Pierre Bertholle, « La création du ministère à l'époque de la Révolution », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur, op. cit.*, p. 22.

<sup>130</sup> Barère, *Rapport et projet de décret sur la division & organisation provisoire du ministère de l'intérieur, op. cit.*, p. 3-4.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 3.

fonctionnaire public ne fasse que ce qu'il fait & ce qu'il peut faire »<sup>132</sup>, et décide, le 1<sup>er</sup> mars 1793, de diviser le département de l'Intérieur en deux ministères<sup>133</sup>.

**602. Séparer la partie *administrative* et la partie *économique*.** La proposition essentielle du projet présenté par Barère consiste en une séparation de la partie *administrative* des affaires du département de l'Intérieur et de toutes celles qui relèvent de la partie *économique*<sup>134</sup>. Selon d'autres termes employés par Barère, il y aurait une division entre deux nouveaux départements : « l'administration départementale » et l'économie politique<sup>135</sup>. Le premier connaîtrait « trois sections : 1°. le régime administratif dans toutes ses ramifications ; 2°. le régime des secours publics & des gratifications dans toute leur étendue ; 3°. toute la comptabilité »<sup>136</sup>. Le second s'occuperait des « divisions suivantes : 1°. tout ce qui regarde l'agriculture, le commerce, & l'industrie ; 2°. ce qui concerne les moyens de circulation, & de communication de l'agriculture & du commerce, tels que les ponts & chaussées, chemins, canaux, &c. ; 3°. ce qui tient à l'instruction & à l'éducation publique, à l'industrie, aux manufactures, aux sciences & aux arts dans l'état actuel »<sup>137</sup>. En outre, le Comité de salut public prévoit de décharger les deux prochains ministères de certaines tâches rattachables à d'autres départements ministériels. Il octroie au ministre des Contributions publiques la régie et la vente des poudres, tandis que l'impression et l'expédition des lois au corps administratif revient au ministre de la Justice<sup>138</sup>. À la suite de cette division, il deviendrait inutile de donner des adjoints aux deux nouveaux ministres, ces derniers n'étant indispensables que pour les ministères indivisibles comme ceux de la Guerre et de la Marine<sup>139</sup>. Cependant, Barère propose une alternative en cas de refus de cette division du ministère de l'Intérieur par la Convention. Dans ce cas, pourraient être créés six adjoints placés à la tête des six divisions réparties entre les deux départements ministériels<sup>140</sup>. Le projet ne suscite en définitive aucun débat et se trouve immédiatement ajourné à la demande de Pétion<sup>141</sup>.

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>133</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, *op. cit.*, p. 77.

<sup>134</sup> Barère, *Rapport et projet de décret sur la division & organisation provisoire du ministère de l'intérieur*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 6-7.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>140</sup> *AP*, t. 59, p. 556, séance du 2 mars 1793, Barère au nom du Comité de Défense générale.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 558.

**603. L'idée d'un département de l'instruction publique.** Le 30 mars 1793, un projet relatif à l'instruction publique et à la morale, impliquant une division du département de l'Intérieur, est publié par l'imprimerie du Cercle social<sup>142</sup>. Dans cet écrit intitulé *Bases fondamentales de l'Instruction publique*, le Girondin François Xavier Lanthenas élabore un projet de « Ministère de l'Instruction Publique pour la Morale et les correspondances fraternelles »<sup>143</sup>. Ce nouveau département formerait un conseil de vingt-cinq membres renouvelés chaque année par tiers<sup>144</sup>. Un président serait désigné chaque mois<sup>145</sup>. Ce conseil serait chargé

« de suivre attentivement l'opinion publique sur tout ce qui aura rapport à la morale, à la politique et aux mœurs ; d'encourager et de favoriser les correspondances fraternelles et utiles, entre tous les citoyens de la république une et indivisible ; de perfectionner, d'étendre l'art et le commerce de la librairie ; de surveiller les théâtres, d'y encourager les plus utiles aux mœurs républicaines ; de connoître enfin tout ce qui occupe les esprits, pour juger de l'état de l'instruction, de celui de la morale et des connoissances ; pouvoir en rendre compte à l'assemblée nationale, quand elle l'ordonnera, et répandre telles instructions, telles proclamations qu'elle jugera, seule, devoir être répandues, d'après les rapports qui lui seront faits par ses divers comités, ou par ce conseil qui sera nommé, *ministère de la morale et de l'instruction publique*<sup>146</sup>. »

La fonction exécutive accomplie par ce ministère concerne toutes les lois relatives à la morale et à l'instruction publique<sup>147</sup>. Il l'exerce en poursuivant « l'exécution des vues de l'assemblée nationale représentative, pour éclairer les préjugés, détruire l'erreur, bannir le mensonge »<sup>148</sup>. Pour réaliser une surveillance de proximité, le Conseil pourrait nommer « des *commissaires voyageurs*, qui parcourront à pied les départemens, pour y inspecter tout ce qui a rapport à la morale et à l'instruction publiques, et lui en rendre compte »<sup>149</sup>. Par ailleurs, les autorités constituées devraient adresser au ministère de la morale et de l'instruction publique des proclamations<sup>150</sup> qu'il pourrait répandre en tout lieu où il jugerait nécessaire de le faire<sup>151</sup>. La portée novatrice des projets de Barère et de Lanthenas est néanmoins limitée. Il existe déjà au sein du ministère de l'Intérieur une division entièrement consacrée à l'instruction publique et aux monuments (la cinquième division), ainsi qu'une autre relative à l'économie hormis

---

<sup>142</sup> Le Cercle social est l'imprimerie de prédilection des auteurs girondins.

<sup>143</sup> François Xavier Lanthenas, *Bases fondamentales de l'Instruction publique et de toute constitution libre ou Moyens de lier l'opinion publique, la morale, l'éducation, l'enseignement, l'instruction, les fêtes, la propagation des lumières, et le progrès de toutes les connoissances au gouvernement national-Républicain*, 20 mars 1793, Imprimerie du Cercle social, BnF, 8 LE<sup>38</sup>-207, p. 109.

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 109-110.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 113.

l'administration des subsistances (la sixième division)<sup>152</sup>. La division du département de l'Intérieur reste un principe qui ne sera jamais mis en application. Seules les commissions créées à partir d'octobre 1793 répondent à cet objectif de répartir les tâches des ministères de l'Intérieur et de la Guerre.

## § 2 : La création des commissions administratives

**604.** Considérant que « l'un des grands défauts de l'organisation existante est la trop grande étendue des compétences des départements ministériels [...] qui nuit à leur efficacité et donne une trop grande influence à leurs dirigeants »<sup>153</sup>, Robespierre appelle à la création de départements ministériels davantage spécialisés. Si des démembrements ministériels sont envisagés depuis le début de l'année 1793, leur mise en œuvre débute seulement après l'établissement officiel du gouvernement révolutionnaire le 10 octobre 1793. La Convention nationale institue peu à peu des commissions destinées à désengorger les ministères. La première expérimentation est réalisée, le 22 octobre 1793, avec l'instauration d'une Commission des subsistances et approvisionnements (A). S'ensuivent la création de la Commission des armes et des poudres (B), puis le vote de décrets instituant deux Commissions des transports militaires et des travaux publics qui ne seront cependant jamais mis en application (C).

### A) La Commission des subsistances et approvisionnements

**605. La dépossession fonctionnelle du ministère de l'Intérieur.** Le ministère de l'Intérieur paraît incapable d'assurer ce qui devient en 1793 sa principale mission : l'administration des subsistances<sup>154</sup>. Dès le 26 août 1793, la Convention établit une Commission des subsistances, dite Commission des Six, chargée d'élaborer un projet de loi relatif aux subsistances<sup>155</sup>. Constatant l'ampleur de la tâche dans ce domaine, la Commission demande, le 10 octobre 1793, la nomination d'un adjoint pour le ministre de l'Intérieur<sup>156</sup>. Mais plutôt que d'accroître le rôle du ministère, le Comité de salut public propose le 22 octobre 1793 la création d'une

---

<sup>152</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, op. cit., p. 76-77.

<sup>153</sup> Éric Zade, « Robespierre et la fonction ministérielle », in Jean-Pierre Jessenne, Gilles Deregnacourt, Jean-Pierre Hirsch, Hervé Leuwers (dir.), *Robespierre*, op. cit., p. 180.

<sup>154</sup> Pierre Caron, *La Commission des subsistances de l'an II, Procès-verbaux et actes*, Collection de documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution française publié par le ministère de l'instruction publique, « Introduction », t. 1, p. VII.

<sup>155</sup> AP, t. 73, p. 55, séance du 26 août 1793.

<sup>156</sup> *Ibid.*, t. 76, p. 323, séance du 10 octobre 1793, Coupé (de l'Oise) au nom de la Commission des subsistances.

Commission spéciale pour les subsistances. Composée de trois membres responsables solidairement<sup>157</sup>, cette Commission est essentiellement chargée de l'examen des comptes de l'administration des subsistances et de « la surveillance de tout ce qui se rapporte aux subsistances et approvisionnements »<sup>158</sup>. Les citoyens Brunet, Raison et Goujon, futur ministre de l'Intérieur<sup>159</sup>, sont nommés pour composer la commission<sup>160</sup>. Le ministre de l'Intérieur est alors dépossédé d'un grand nombre de ses attributions, notamment en ce qui concerne l'administration des mines, les marchés avec les pays étrangers, les réquisitions et distributions diverses de subsistances, l'amélioration de l'agriculture, etc.<sup>161</sup>. Le décret qui établit la commission dispose que les papiers et archives des bureaux prenant en charge l'administration des subsistances et approvisionnements « seront transférés dans la maison nationale qui sera indiquée pour servir aux travaux de la commission des subsistances et des approvisionnements »<sup>162</sup>. Il est également prévu que « les fonds qui ont été mis à la disposition du conseil-exécutif et du ministre de l'intérieur, pour subsistances, sont mis dès ce moment à la disposition de la commission, qui ordonnancera les paiements »<sup>163</sup>, sous la surveillance du Comité des finances. Dès lors, le ministre se voit contraint de remettre son bordereau des dépenses réalisées et les marchés conclus<sup>164</sup>. La Commission est ainsi chargée de toute l'activité économique auparavant administrée par le ministre de l'Intérieur<sup>165</sup>. Elle devient un « véritable ministère de l'économie »<sup>166</sup>, ou plus précisément un « ministère du Commerce et de l'Agriculture »<sup>167</sup>. En outre, la Convention décrète le 13 brumaire an II (3 novembre 1793) que le service du cadastre est aussi rattaché à la Commission des subsistances, au détriment du ministère des Contributions publiques<sup>168</sup>.

<sup>157</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 16, « Décret qui établit une commission des subsistances & approvisionnements », 1<sup>er</sup> brumaire an II (22 octobre 1793), art. 4.

<sup>158</sup> *AP*, t. 77, p. 454, séance du 23 octobre 1793, Barère au nom du Comité de salut public.

<sup>159</sup> Jean-Marie-Claude Alexandre Goujon est procureur général-syndic de Seine-et-Oise en 1792 avant de devenir membre de la Commission des subsistances (François Pascal, *L'économie dans la Terreur*, op. cit., p. 205). Il démissionne le 2 ventôse an II puis devient, au cours de la première semaine d'avril 1794, ministre de l'Intérieur et des Affaires étrangères par intérim. Voir Raymond Guyot et Jean-François Thénard, *Le Conventionnel Goujon (1766-1793)*, Paris, Félix Alcan, 1908, p. 99-100 ; Pascal Simonetti, « Goujon », in *DM*, p. 61.

<sup>160</sup> *AP*, t. 77, p. 578, séance du 26 octobre 1793, Barère, au nom du Comité de salut public.

<sup>161</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 16-17, Décret sur la commission des subsistances et approvisionnements, art. 5.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 17, art. 6.

<sup>163</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>164</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>165</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, op. cit., p. 48.

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> Raymond Guyot et Jean-François Thénard, *Le Conventionnel Goujon*, op. cit., p. 86.

<sup>168</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 125, « Décret qui met le bureau du cadastre sous les ordres de la commission des subsistances & approvisionnements », 13 brumaire an II (3 novembre 1793) ; Pierre Caron, *La Commission des subsistances de l'an II*, op. cit., « Introduction », p. XX.

**606. Une commission associée au Comité de salut public.** La Commission est placée sous l'« autorité directe »<sup>169</sup> du Comité de salut public, qui lui donne ponctuellement des ordres aussi précis que celui d'assurer la fabrication dans différents ports de « dix mille quintaux de biscuits »<sup>170</sup>. Elle travaille tout particulièrement avec Robert Lindet<sup>171</sup>, qui participe même aux réunions où sont traitées les questions les plus importantes<sup>172</sup>. Le principal artisan de la politique économique au sein du Comité de salut public dirige régulièrement les opérations de la Commissions des subsistances et approvisionnements. La Commission se charge également d'organiser, en janvier 1794, les approvisionnements réalisés auprès des fournisseurs étrangers<sup>173</sup>. Toutefois, les arrêtés adoptés par la Commission des subsistances et approvisionnements ou les instructions qu'elle donne doivent être approuvés par le Comité de salut public. Il existe de nombreuses décisions d'approbation dans le *Recueil des Actes du Comité de salut public*<sup>174</sup>. De même, le Comité approuve diverses soumissions souscrites envers la Commission par des négociants<sup>175</sup>. De surcroît, le Comité de salut public prend fréquemment des arrêtés en suivant les rapports réalisés par la commission des subsistances et approvisionnements. Au-delà des nombreuses mesures adoptées concernant des cas particuliers, comme par exemple lorsque des négociants sont nommément désignés<sup>176</sup>, certains arrêtés comportent des dispositions à caractère général. Ces arrêtés sont tantôt applicables dans un ou plusieurs départements (par exemple pour l'approvisionnement du département de Paris<sup>177</sup>, des villes de Nice et Marseille et du département du Var<sup>178</sup>, les ventes publiques préconisées pour le département de la Moselle<sup>179</sup>, etc.), tantôt applicables sur l'ensemble du territoire national<sup>180</sup>. L'influence de la Commission transparaît véritablement à travers

<sup>169</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, op. cit., p. 48.

<sup>170</sup> RACSP, t. 9, p. 436, séance du 26 frimaire an II (16 décembre 1793).

<sup>171</sup> Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State*, op. cit., p. 114.

<sup>172</sup> François Pascal, *L'économie dans la Terreur*, op. cit., p. 212.

<sup>173</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, op. cit., p. 208.

<sup>174</sup> Voir par exemple, RACSP, t. 10, p. 257, séance du 26 nivôse an II (15 janvier 1794) ; *Ibid.*, t. 11, p. 220, séance du 29 pluviôse an II (17 février 1794) ; *Ibid.*, t. 12, p. 68, séance du 30 ventôse an II (20 mars 1794) ; *Ibid.*, t. 12, p. 409, séance du 16 germinal an II (5 avril 1794) ; *Ibid.*, t. 12, p. 581, séance du 25 germinal an II (14 avril 1794).

<sup>175</sup> Voir par exemple, *Ibid.*, t. 10, p. 256, séance du 26 nivôse an II (15 janvier 1794) ; *Ibid.*, t. 11, p. 11, séance du 21 pluviôse an II (9 février 1794) ; *Ibid.*, t. 11, p. 45, séance du 22 pluviôse an II (10 février 1794) ; *Ibid.*, t. 11, p. 144, séance du 26 pluviôse an II (14 février 1794) ; *Ibid.*, t. 11, p. 181, séance du 28 pluviôse an II (16 février 1794), etc.

<sup>176</sup> Parmi les exemples disponibles, voir *Ibid.*, t. 10, p. 3, séance du 12 nivôse an II (1<sup>er</sup> janvier 1794) ; *Ibid.*, t. 10, p. 221, séance du 24 nivôse an II (13 janvier 1794) ; *Ibid.*, t. 11, p. 45, séance du 22 pluviôse an II (10 février 1794).

<sup>177</sup> *Ibid.*, t. 10, p. 46, séance du 14 nivôse an II (3 janvier 1794).

<sup>178</sup> *Ibid.*, t. 11, p. 162, séance du 27 pluviôse an II (15 février 1794).

<sup>179</sup> *Ibid.*, t. 12, p. 186, séance du 6 germinal an II (26 mars 1794).

<sup>180</sup> Voir par exemple, *Ibid.*, t. 11, p. 69, séance du 23 pluviôse an II (11 février 1794) ; *Ibid.*, t. 11, p. 670 à 673, séance du 23 ventôse an II (13 mars 1794) ; *Ibid.*, t. 12, p. 102-103, séance du 2 germinal an II (22 mars 1794) ;

l'édiction de ces mesures générales. Il arrive même que le Comité de salut public annule des arrêtés pris par des administrations locales en fonction des rapports effectués par la Commission<sup>181</sup>.

**607. Les fonctions ministérielles de la Commission.** Afin de parvenir à faire exécuter les mesures nécessaires, la Commission des subsistances est dotée d'un droit de réquisition<sup>182</sup>, d'un droit de préhension<sup>183</sup>, ainsi que du droit de « requérir la force armée »<sup>184</sup>. Prévu dès l'origine dans le décret du 22 octobre 1793, ces prérogatives sont réaffirmées par un décret du 12 février 1794, qui précise que la Convention nationale lui attribue spécialement « les fonctions de mettre en réquisition et en préhension les objets et matières nécessaires aux armées et aux établissements publics »<sup>185</sup>. En vertu de ses attributions, la Commission des subsistances et approvisionnements « répartirait ces denrées entre les districts, elle aurait la haute main sur toute la production agricole et industrielle, sur les transports, les manufactures, les mines, les charbons, les bois, l'importation et l'exportation »<sup>186</sup>. Afin d'atteindre ces objectifs, les ministres de la Guerre et de la Marine doivent se concerter avec la Commission pour tout ce qui concerne leurs administrations respectives<sup>187</sup>. De même, la Commission correspond directement avec les départements<sup>188</sup>. Cette prérogative est elle aussi réaffirmée, après l'organisation du gouvernement révolutionnaire, par un arrêté du Comité de salut public en date du 23 décembre 1793<sup>189</sup>. La faculté d'envoyer des commissaires lui est également reconnue<sup>190</sup>. Enfin, la Commission des subsistances adopte, telle un ministre, des arrêtés et des circulaires de manière quasiment quotidienne<sup>191</sup>. Il serait tentant de penser que les pouvoirs de la Commission pourraient « dans le mouvement progressif d'amoindrissement, durant l'hiver de

---

*Ibid.*, t. 12, p. 123-124, séance du 3 germinal an II (23 mars 1794), *Ibid.*, t. 12, p. 367, séance du 14 germinal an II (3 avril 1794), etc.

<sup>181</sup> Voir par exemple, *Ibid.*, t. 12, p. 347, séance du 13 germinal an II (2 avril 1794).

<sup>182</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 17, Décret sur la commission des subsistances et approvisionnements, art. 7.

<sup>183</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Ibid.*, vol. 46, p. 213-214, « Décret qui attribue spécialement à la commission des subsistances les fonctions de mettre en réquisition et en préhension les objets et matières nécessaires aux armées et aux établissements publics », 24 pluviôse an II (12 février 1794).

<sup>186</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, *op. cit.*, p. 481.

<sup>187</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 17, Décret sur la commission des subsistances et approvisionnements, art. 12.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 16, art. 3.

<sup>189</sup> *RACSP*, t. 9, p. 601, séance du 3 nivôse an II (23 décembre 1793).

<sup>190</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, *op. cit.*, p. 48. Le décret d'organisation le gouvernement révolutionnaire affirme que « la faculté d'envoyer des agents appartient exclusivement au comité de salut public, aux représentants du peuple, au conseil-exécutif & à la commission des subsistances ». *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 147, « Décret sur le mode de gouvernement provisoire », sect. III, art. 12.

<sup>191</sup> Pour voir l'ensemble de ces actes : Pierre Caron, *La Commission des subsistances de l'an II*, *op. cit.*

l'an II, de la puissance ministérielle, être atteints par des restrictions ; mais [...] au contraire, se manifeste la préoccupation de les maintenir intacts »<sup>192</sup>.

**608. L'organisation ministérielle de la Commission.** La Commission des subsistances et approvisionnements dispose du pouvoir d'organiser en parfaite autonomie l'ensemble de ses divisions, elles-mêmes subdivisées en sections. Réunie pour la première fois, au siège du ministère de l'Intérieur, le 8 brumaire an II (29 octobre 1793), elle procède immédiatement à son organisation<sup>193</sup>. La Commission est alors composée d'un secrétariat général, d'un bureau de la situation des transports et de divisions respectivement consacrées aux subsistances végétales, aux subsistances animales, aux matières (animales, végétales, minérales et ressources générales), à la comptabilité<sup>194</sup>. Le 4 nivôse (24 décembre 1793), elle propose d'établir « un bureau de contrôle et de surveillance avec autant de divisions qu'il y a de parties de la commission »<sup>195</sup>. Aussi, la Commission est spécifiquement chargée de l'exécution de la loi du 11 septembre 1793 sur le maximum, dont les violations sont fréquentes malgré la mise en place d'une répression<sup>196</sup>, ainsi que de la loi du 29 septembre sur la taxation des denrées<sup>197</sup>. Elle doit alors dresser un tableau pour fixer « le prix de chaque genre de marchandises comprises dans la loi du maximum »<sup>198</sup>, un prix pour le transport, un taux de 5 % de bénéfices pour le marchand en gros et de 10 % pour le marchand en détail. Elle se dote à cette fin d'un bureau du maximum auquel est confiée une immense enquête pour parvenir à mettre en place cette taxation<sup>199</sup>. Cependant, le Comité de salut public arrête le 11 février que deux sections seront formées au sein de la Commission : « la première, d'agriculture et subsistances dans l'intérieur ; la seconde, de commerce, industrie et relations extérieures »<sup>200</sup>. Dès lors, deux commissions coexistent au sein de cette seule institution : « une Commission de l'agriculture et des arts, chargée de la production et une Commission du commerce et des approvisionnements, chargée de la circulation des marchandises »<sup>201</sup>. Le nombre total d'employés de la Commission des subsistances s'élèvent à 508<sup>202</sup>. Afin de les surveiller, la Commission des subsistances et

---

<sup>192</sup> *Ibid.*, « Introduction », p. XXI.

<sup>193</sup> François Pascal, *L'économie dans la Terreur*, *op. cit.*, p. 206.

<sup>194</sup> Pierre Caron, *La Commission des subsistances de l'an II*, « Introduction », t. 1, p. XVII à XX.

<sup>195</sup> François Pascal, *L'économie dans la Terreur*, *op. cit.*, p. 217.

<sup>196</sup> Voir par exemple, Philippe Nélidoff, *La municipalité de Toulouse pendant la Révolution française*, *op. cit.*, t. 3, p. 868.

<sup>197</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 17, Décret sur la commission des subsistances et approvisionnements, art. 9.

<sup>198</sup> *AP*, t. 85, p. 311, séance du 3 ventôse an II (21 février 1794), Barère au nom du Comité de salut public.

<sup>199</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, *op. cit.*, p. 481.

<sup>200</sup> *RACSP*, t. 11, p. 65, séance du 23 pluviôse an II (11 février 1794), art. 3.

<sup>201</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>202</sup> Pierre Caron, *La Commission des subsistances de l'an II*, « Introduction », t. 1, p. XX.



approvisionnement organise une nouvelle division au sein de son secrétariat par un arrêté du 13 décembre 1793. Les fonctions de cette division consistent à « 1° faire la liste de tous les agents de la Commission, et rendre compte à la Commission de leur activité et de leurs travaux ; 2° surveiller l'exécution des lois de la Convention nationale et des arrêtés sans rapport pris par la Commission »<sup>203</sup>. Elle crée, à l'instar du Comité de salut public, un véritable bureau de surveillance de l'exécution<sup>204</sup>. Le 12 mars 1794, la Commission arrête qu'elle se doit de « réprimer avec fermeté l'insouciance et l'inexactitude de ceux qui [...] négligent les opérations qui leur sont confiées »<sup>205</sup>. Il en va de même pour tous les employés qui manqueraient d'esprit civique. Par un arrêté du 3 avril, la Commission leur ordonne effectivement de traiter avec égard les citoyens qui se présentent devant eux<sup>206</sup>. Elle compte alors plus de cent trente employés en son sein et plus de deux cents envoyés dans les départements<sup>207</sup>. La Commission est une institution majeure du gouvernement révolutionnaire ; il est certain que « par son organisation générale, ses attributions, ses pouvoirs, elle s'assimile à un ministère [...] du premier ordre »<sup>208</sup>.

**609. Le succès de la Commission des subsistances.** Pendant les quelques mois de son existence, les révolutionnaires vantent les mérites de cette Commission des subsistances et approvisionnement<sup>209</sup>, à l'instar de Barère qui, dans un discours du 21 février 1794, l'estime « aussi active que la révolution »<sup>210</sup>. Alors qu'elle n'est « qu'une institution toute récente et chargée d'un travail gigantesque et effrayant »<sup>211</sup>, la Commission des subsistances et approvisionnement produit, d'après Barère, des rapports qui seront d'une très grande utilité pour l'agriculture, l'industrie et l'économie politique de la nation. Bien qu'elle n'ait *a priori* qu'un rôle secondaire, la Commission des subsistances assiste efficacement le Comité de salut public<sup>212</sup>. Ce succès apparent conduit très vite la Convention nationale à instituer de nouvelles administrations suivant ce modèle.

<sup>203</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 115, 23 frimaire an II (13 décembre 1793).

<sup>204</sup> Augustin Cochin et Charles Charpentier, *Les actes du gouvernement révolutionnaire*, *op. cit.*, « Avant-propos », p. XXV.

<sup>205</sup> Pierre Caron, *La Commission des subsistances de l'an II*, *op. cit.*, « Introduction », p. XLII.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. XLVI.

<sup>207</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, *op. cit.*, p. 389.

<sup>208</sup> Pierre Caron, *La Commission des subsistances de l'an II*, *op. cit.*, « Introduction », t. 1, p. LII.

<sup>209</sup> *Ibid.*, « Introduction », t. 1, p. XLIX.

<sup>210</sup> *AP*, t. 85, p. 312, séance du 3 ventôse an II (21 février 1794), Barère au nom du Comité de salut public.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 315-316.

<sup>212</sup> Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State*, *op. cit.*, p. 91.

## B) La Commission des armes et des poudres

**610. La défaillance des administrations consacrées aux armes et aux poudres.** La Régie des poudres et salpêtres, créée en 1775 à l'initiative de Turgot<sup>213</sup>, ne parvient pas à remplir sa mission dans le contexte des guerres révolutionnaires<sup>214</sup>. Un décret est donc adopté le 28 août 1793 pour autoriser les régisseurs à augmenter le nombre des salpêtriers<sup>215</sup>, mais aussi pour les contraindre à remettre en l'état les lieux ouverts pour des fouilles vaines et indemniser leurs propriétaires<sup>216</sup>, enfin pour établir « de nouvelles batteries dans toutes les fabriques nationales, où l'abondance du cours d'eau pourra le permettre »<sup>217</sup>. À la fin de l'année 1793, la production de poudres demeure insuffisante par rapport aux besoins<sup>218</sup>. Pour combler les manques d'armes et de poudres, des achats à l'étranger deviennent indispensables. Cependant, la tâche se révèle également délicate. Une Commission des marchés, composée de vingt-quatre membres, se réunit pour la première fois le 22 novembre 1793<sup>219</sup>. Désormais, le Comité de salut public souhaite mettre en œuvre son programme de défense nationale grâce à « différentes structures de soutien, spécialement chargées de relayer ses directives, de faire exécuter ses décisions et de diriger, sous son autorité directe, certaines branches des fonctions administratives afférentes au domaine militaire »<sup>220</sup>.

Les difficultés à fournir le matériel nécessaire sont aussi perçues comme le fruit des défaillances ministérielles. Malgré les décrets des 23 et 28 août 1793, les départements de la Guerre et de la Marine continuent d'administrer les manufactures, les forges et les fonderies de canons, tandis que la Régie des poudres dépend toujours du ministère des Contributions publiques et les mines de celui de l'Intérieur<sup>221</sup> (jusqu'à l'instauration de la Commission des subsistances). La Convention et son Comité de salut public choisissent d'accomplir une réorganisation administrative pour « détacher des ministères tous les services qui concouraient à l'organisation matérielle de la défense nationale et de les soumettre à la direction d'ensemble d'une ou deux *Commissions ministérielles* qui recevraient l'impulsion directe du Comité »<sup>222</sup>. Le Comité de

---

<sup>213</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, op. cit., p. 423.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 424.

<sup>215</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 40, p. 294, « Décret qui met à la disposition du conseil exécutif toutes les terres & matières salpêtrées », 28 août 1793, art. 4.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 295, art. 7.

<sup>217</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>218</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, op. cit., p. 437.

<sup>219</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte*, op. cit., t. 1, p. 134-135.

<sup>220</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 462.

<sup>221</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, op. cit., p. 633.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 635.

salut public décide tout d'abord la création d'une administration de la fabrication révolutionnaire des salpêtres et poudres de la Commune de Paris, en vertu d'un arrêté du 26 janvier 1794<sup>223</sup>. Ses missions consistent notamment à communiquer avec les sections parisiennes, à encourager leurs productions, à recueillir les produits pour les placer en magasins, ou bien encore à créer les établissements nécessaires<sup>224</sup>. Cette administration est placée sous la surveillance d'un commissaire nommé par le Comité de salut public<sup>225</sup>. En dépit de sa limitation initiale à la Commune de Paris, l'administration des poudres et salpêtres exerce bientôt ses fonctions sur l'ensemble du territoire national<sup>226</sup>. Seulement une semaine plus tard, le Comité de salut public institue une Commission dont les attributions ont une dimension nationale. Cette dernière coexistera avec les autres administrations révolutionnaires que constituent la Régie et l'administration parisienne des poudres et salpêtres, mais aussi l'administration centrale de la fabrication des armes, les administrations générales spécialisées pour l'artillerie, les armes portatives<sup>227</sup>. Dans le même temps, le bureau des poudres et salpêtres de la section du Comité de salut public relative à l'armement gagne en importance sous la direction de Prieur de la Côte-d'Or<sup>228</sup>. Le gouvernement conserve de cette manière la direction de l'administration des productions d'armement, de poudres et de salpêtres.

**611. La centralisation administrative de la fabrication des armes et des poudres.** Afin d'accroître la mainmise du gouvernement sur cette production, Barère annonce le 29 janvier 1794, au nom du Comité de salut public, la création de plusieurs commissions spécialisées : une pour les poudres et salpêtres, une pour la fabrication des armes, une pour la fabrication des charrois, une dernière pour les habillements et équipements<sup>229</sup>. Toutefois, il présente le 1<sup>er</sup> février un projet établissant une seule Commission des armes et des poudres. Le nouveau plan consiste à centraliser dans une seule Commission l'administration de la fabrication des armes et des poudres, jusqu'alors « divisée par l'ancienne organisation ministérielle dans trois

---

<sup>223</sup> RACSP, t. 10, p. 460, séance du 7 pluviôse an II (16 janvier 1794).

<sup>224</sup> *Ibid.*, t. 10, p. 461.

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or, op. cit.*, p. 229.

<sup>227</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur, op. cit.*, p. 638 à 642.

<sup>228</sup> Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or, op. cit.*, p. 217.

<sup>229</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur, op. cit.*, p. 635.

départemens »<sup>230</sup>. Barère soutient que la dispersion des attributions entre ces trois ministères entraîne des retards préjudiciables<sup>231</sup>. Au contraire,

« les avantages de la réunion de ces deux objets dans les mains d'une commission centrale, sont incalculables : ensemble dans les moyens, rassemblement de toutes les matières, identité dans les vues, uniformité dans la surveillance exercée par le comité de salut public, prévoyance commune des besoins, fourniture prompte en raison des diverses demandes des deux ministres de la guerre et de la marine, évidence dans les actes soumis à leur responsabilité, diminution de leurs bureaux, indépendance des passions ou des négligences de leurs commis, complément des arsenaux, et simplification dans le ministère mis désormais plus à la portée d'un seul homme, et double d'activité pour l'ordonnance des travaux et pour la rapidité des mouvemens militaires ou maritimes »<sup>232</sup>.

**612. L'organisation et les prérogatives de la Commission des armes et des poudres.** Le projet présenté par le Comité est adopté le jour même par l'Assemblée nationale. La Commission des armes et des poudres est composée de trois membres solidairement responsables<sup>233</sup>. L'un d'entre eux « signera alternativement toutes les opérations et les ordres émanés d'elles, pendant quinze jours »<sup>234</sup> et aura accès aux séances du Conseil exécutif<sup>235</sup>. Pour remplir ses objectifs, la Commission « est chargée de pourvoir aux approvisionnemens des matières de toute espèce nécessaires à la fabrication des armes et des poudres »<sup>236</sup>. Elle détient à cette fin un droit de préhension et un droit de réquisition<sup>237</sup>. De la même manière que le ministère de l'Intérieur avec la Commission des subsistances, les bureaux des ministères de la Marine, de la Guerre et des Contributions publiques « attachés au matériel de l'artillerie des armes et des poudres, en seront distraits sur-le-champ, et feront partie de l'organisation des bureaux de la commission »<sup>238</sup>. La régie des poudres et salpêtres sera placée sous l'autorité de cette Commission et non plus sous celle du ministère des Contributions publiques<sup>239</sup>. Enfin, tous les arsenaux et magasins se retrouvent également sous sa direction<sup>240</sup>. D'une manière évidente, cette Commission dépossède « le ministère de la Guerre de la haute main sur ce secteur en multipliant les manufactures d'armes, en réorganisant la collecte des matières premières, le tout sous le contrôle pointilleux et permanent du Comité de salut public, en la

---

<sup>230</sup> Barère, *Rapport et projet de décret sur l'établissement d'une Commission nationale des poudres et armes de la République, présentés au nom du Comité de Salut public, par B. Barère, dans la Séance du 13 pluviôse, in Convention nationale, pluviôse an II*, BnF, 8-LE<sup>38</sup>-677, p. 9.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>233</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 46, p. 110, « Décret relatif aux moyens d'augmenter la fabrication d'armes, de salpêtre et de poudre », 13 pluviôse an II (1<sup>er</sup> février 1794), art. 3, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 111, art. 3, al. 2.

<sup>235</sup> *Ibid.*, art. 3, al. 3.

<sup>236</sup> *Ibid.*, art. 5, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>237</sup> *Ibid.*, art. 5, al. 2.

<sup>238</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>239</sup> *Ibid.*, art. 7, p. 111.

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 111-112, art. 8.

personne de Prieur (de la Côte-d'Or)<sup>241</sup>. » La Commission des armes et des poudres est effectivement placée sous la surveillance du Comité de salut public auquel elle doit rendre compte de ses opérations<sup>242</sup>. Elle est dotée de toutes les fonctions qui en font un « véritable ministère de l'Armement, ayant pour but d'« exciter » la fabrication des armes, d'augmenter les approvisionnements en matières premières, de propager de nouvelles méthodes de fabrication et de coordonner les efforts des diverses administrations »<sup>243</sup>. Alors qu'elle commence à exercer ses fonctions le 1<sup>er</sup> ventôse an II (19 février 1794)<sup>244</sup>, les Conventionnels envisagent encore la création de commissions similaires.

### C) Les Commissions des transports militaires et des travaux publics

**613. De nouvelles commissions sous la direction de Lindet.** Afin de simplifier les « travaux des divers bureaux ministériels »<sup>245</sup>, le Comité de salut public adopte, le 23 pluviôse an II (11 février 1794), un projet d'arrêté élaboré par Robert Lindet<sup>246</sup>, relatif à la création de cinq nouvelles commissions respectivement consacrées à l'habillement et à l'équipement ; aux charrois, corvées et relais militaires ; aux secours publics, hospices civils, militaires et de la marine ; aux travaux publics civils, militaires et maritimes ; à l'éducation et à l'instruction publique<sup>247</sup>. Au regard de l'urgence, les trois premières doivent d'ailleurs être organisées sans délai<sup>248</sup>. Toutes ces commissions devraient être placées sous la direction de Robert Lindet<sup>249</sup>. Néanmoins, seules les créations d'une Commission des transports militaires et d'une Commission des travaux publics sont décidées avant le vote du décret du 12 germinal. Pour ce qui concerne le service de santé des armées, un décret adopté le 21 février prévoit que le Conseil exécutif provisoire conserve l'administration de tout ce qui est relatif aux établissements militaires de santé<sup>250</sup>, tandis qu'une commission de santé, placée sous l'autorité du Conseil, prend en charge le service relatif aux malades<sup>251</sup>.

---

<sup>241</sup> Roger Dupuy, *La République jacobine*, op. cit., p. 176.

<sup>242</sup> Coll. Baudouin, vol. 46, p. 112, Décret sur la fabrication d'armes, de salpêtre et de poudre, art. 10.

<sup>243</sup> André Corvisier, *Histoire militaire de la France*, op. cit., t. 2, p. 229.

<sup>244</sup> Coll. Baudouin, vol. 46, p. 112, Décret sur la fabrication d'armes, de salpêtre et de poudre, art. 13.

<sup>245</sup> RACSP, t. 11, p. 65, séance du 23 pluviôse an II (11 février 1794).

<sup>246</sup> François Pascal, *L'économie dans la Terreur*, op. cit., p. 226.

<sup>247</sup> RACSP, t. 11, p. 66, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>248</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>249</sup> Amand Montier, *Robert Lindet*, op. cit., p. 221.

<sup>250</sup> Coll. Baudouin, vol. 47, p. 16, « Décret relatif au service de santé des armées et des hôpitaux militaires de la République », 3 ventôse an II (21 février 1794), titre I<sup>er</sup>, sect. III.

<sup>251</sup> *Ibid.*

**614. La Commission des transports militaires.** L'établissement d'une Commission des transports est prévu par un décret du 4 mars 1794<sup>252</sup>. Comme les précédentes commissions, elle serait composée de trois membres choisis par le Comité de salut public<sup>253</sup> et solidairement responsables<sup>254</sup>. L'un des trois membres signerait tous les actes et aurait un droit d'entrée au Conseil exécutif pendant quinze jours<sup>255</sup>. La Commission des transports disposerait d'un « droit de réquisition sur les chevaux, mulets, voitures, charretiers, conducteurs, »<sup>256</sup>, de même sur « les bâtimens destinés à la navigation par les canaux de l'intérieur »<sup>257</sup>. Le ministère de la Guerre serait une nouvelle fois dépossédé de certaines missions. Il devrait remettre à la Commission des transports militaires tous les marchés, mémoires et instructions, relatifs aux entreprises qui lui seront confiées<sup>258</sup>, telles que la confection et la réparation des voitures et des caissons<sup>259</sup>, l'entretien des forges<sup>260</sup>, l'entretien et le remplacement des chevaux et des harnois<sup>261</sup>, « les achats de chevaux, mulets, de toutes les matières, de toutes les confections et réparations de l'établissement des ateliers »<sup>262</sup>. En revanche, la Commission travaillerait en concertation avec le ministre de la Marine pour ce qui concerne les transports fluviaux, tandis qu'elle se trouverait placée sous la direction du Conseil exécutif « pour tout ce qui concerne l'armée, les places et la marine »<sup>263</sup>. Elle serait aussi placée sous « la surveillance immédiate du comité de salut public »<sup>264</sup>. En ce qui concerne l'organisation de cette Commission des transports, Robert Lindet rédige le 15 mars 1794 un arrêté au nom du Comité de salut public, prévoyant la création de onze divisions<sup>265</sup>. Puis, le 20 mars, un nouvel arrêté régleme les heures de bureau des employés<sup>266</sup>. Le décret disposant que la Commission commencerait ses fonctions le 10 germinal<sup>267</sup>, le texte du 12 germinal rend caduque toutes ces dispositions.

<sup>252</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 149 à 153, « Décret qui supprime les régies et administrations des charrois, et crée une commission des transports militaires, composée de trois membres », 14 ventôse an II (4 mars 1794).

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 149, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 151, art. 13, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>255</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 150, art. 8.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 151, art. 9.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 150, art. 7, al. 2.

<sup>259</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>260</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>261</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>262</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 151, art. 11.

<sup>264</sup> *Ibid.*, art. 15.

<sup>265</sup> *RACSP*, t. 11, p. 713, séance du 25 ventôse an II (15 mars 1794). Voir aussi Amand Montier, *Robert Lindet*, *op. cit.*, p. 221.

<sup>266</sup> *Ibid.*, t. 12, p. 70, séance du 30 ventôse an II (20 mars 1794).

<sup>267</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 151, Décret qui supprime les régies et administrations des charrois, art. 16.

**615. Le projet de création de la Commission des travaux publics.** Entre 1690 et 1743, la monarchie avait connu une « direction générale des fortifications des places de terre et de mer »<sup>268</sup>, parfaitement indépendante du département de la Guerre. Les Conventionnels projettent à leur tour d'instituer une Commission administrative pour les travaux publics militaires et civils. Selon Barère, rapporteur de ce projet, la centralisation des travaux publics dans une unique commission nationale convient au service de l'intérêt du peuple<sup>269</sup>. Ainsi, le Comité de salut public propose la création de cette « commission nationale pour tous les travaux publics de quelques genres qu'ils soient, à l'exception des manufactures d'armes, et de l'exploitation des mines, pour lesquelles il y a une commission spéciale »<sup>270</sup>. Cette nouvelle institution vise à amoindrir l'influence des corps administratifs, à accentuer la centralisation administrative, et partant à renforcer le gouvernement révolutionnaire<sup>271</sup>. Barère ne cache pas que l'objectif est aussi « de débayer le ministre de la marine, de la guerre et de l'intérieur des bureaux relatifs aux travaux publics, aux fortifications, aux travaux des ports, à la défense des côtes, et aux divers dépôts qui y sont relatifs »<sup>272</sup>. Bourdon de l'Oise se réjouit ainsi que cette Commission des travaux publics permette « d'ôter un fleuron à la couronne du ministère royaliste, dont il importe d'atténuer l'antique et funeste puissance »<sup>273</sup>.

**616. Le fonctionnement de la Commission des travaux publics.** Le décret voté le 21 ventôse (11 mars) dispose que trois commissaires, responsables solidairement<sup>274</sup>, dirigeraient tous les travaux publics qu'ils soient civils, militaires ou maritimes<sup>275</sup>. À cette fin, les commissaires seraient chargés « de répartir les fonds qui leur seroient affectés, d'ordonner les travaux, d'y employer les agens les plus propres à chaque détail suivant leur expérience et leur capacité, de former des élèves, et enfin de procurer au Conseil exécutif, soit pour les colonies, soit pour les départemens, tout ceux dont il pourroit avoir besoin »<sup>276</sup>. Celui des commissaires qui signerait toutes les opérations, pour une période de dix jours<sup>277</sup>, pourrait également participer aux séances du Conseil exécutif<sup>278</sup>. Capable de conclure des marchés, la Commission

<sup>268</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense, op. cit.*, p. 69.

<sup>269</sup> AP, t. 86, p. 338, séance du 21 pluviôse an II (11 mars 1794), Barère.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>271</sup> Roland Debbsch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République, op. cit.*, p. 184.

<sup>272</sup> AP, t. 86, p. 339, Barère.

<sup>273</sup> *Moniteur*, t. 19, p. 684, n° 173, 23 ventôse an II (13 mars 1794), séance du 21 ventôse an II (11 mars 1794), Bourdon de l'Oise.

<sup>274</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 202, « Décret portant établissement d'une commission des travaux publics », 21 ventôse an II (11 mars 1794), art. 3, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 202, art. 2, al. 2.

<sup>276</sup> AP, t. 86, p. 339, Barère.

<sup>277</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 202, Décret établissant une commission des travaux publics, art. 3, al. 2.

<sup>278</sup> *Ibid.*, art. 3, al. 3.

des travaux publics disposerait en outre des droits de préhension et de réquisition « sur les objets nécessaires aux constructions de son ressort, en se concertant à cet égard avec la Commission des subsistances et approvisionnements »<sup>279</sup>. Son droit de réquisition pourrait également s'exercer sur « les ouvriers nécessaires à l'exécution des travaux publics »<sup>280</sup>, tandis que des ingénieurs, des mineurs et des sapeurs seraient à sa disposition lorsqu'ils ne sont pas « en activité aux armées »<sup>281</sup>. Tous les bureaux des ministères de l'Intérieur, de la Guerre et de la Marine, ainsi que tous les papiers conservés dans les recueils du Conseil exécutif, qui sont relatifs aux travaux publics, seraient transférés au sein de la commission<sup>282</sup>. Tous les fonds alloués aux départements ministériels pour les travaux publics seraient également cédés à la commission<sup>283</sup>, qui se verrait accorder en outre une somme de six cent mille livres<sup>284</sup>. Enfin, comme les commissions précédentes, celle des travaux publics serait soumise à la surveillance du Comité de salut public auquel elle devrait rendre compte de chacune de ses opérations<sup>285</sup>. Alors que ses membres seraient élus le 17 mars 1794, la Commission commencerait ses fonctions seulement le 9 avril<sup>286</sup>. Cependant, toutes les dispositions concernant son établissement deviennent caduques après l'adoption du décret d'organisation des douze commissions exécutives. Ce dernier instaure néanmoins une nouvelle Commission exécutive des travaux publics<sup>287</sup>. Toutes ces administrations instituées ou prévues par la Convention nationale réapparaissent d'ailleurs sous la forme de commissions exécutives qui remplacent les ministres.

## SECTION II : LA MISE EN PLACE DES COMMISSIONS EXÉCUTIVES

**617.** Les démembrements des ministères réalisés avec la création des commissions spécialisées débouchent sur une réorganisation totale du pouvoir exécutif au printemps 1794. Le Comité de salut public rejoint enfin la position de Bourdon de l'Oise sur l'inutilité de conserver l'institution ministérielle. En son nom, Lazare Carnot présente un rapport suivi d'un décret en application duquel les six départements sont supprimés et « leurs compétences

---

<sup>279</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 203, art. 6, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>283</sup> *Ibid.*, art. 9, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>284</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>285</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 204, art. 10.

<sup>287</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 184.



distribuées entre douze *Commissions exécutives* qui deviennent de simples bureaux prolongeant ceux du Comité de salut public »<sup>288</sup>. Par cette réforme fondamentale, le gouvernement révolutionnaire prolonge l'expérimentation des commissions débutée avec l'instauration de la Commission des subsistances et approvisionnements<sup>289</sup>. En raison de leur organisation collégiale, les commissions exécutives sont également le fruit de la « postérité révolutionnaire du projet aristocratique de Polysynodie »<sup>290</sup>. Le Comité de salut public opère ainsi une révolution en instituant un nouveau pouvoir exécutif républicain, collégial et parfaitement subordonné au gouvernement révolutionnaire (§ 1). Le gouvernement détient effectivement une très forte emprise sur l'organisation des commissions exécutives, leur composition et leur fonctionnement interne (§ 2).

## § 1 : Les motifs à l'origine du décret du 12 germinal an II

**618.** Le rapport présenté par Carnot met d'abord en exergue des considérations politiques d'ordre symbolique. Le Comité de salut public et la Convention entendent abolir définitivement une institution qui serait illégitime dans un régime républicain (A). Mais, en adoptant une telle réforme, le Comité de salut public accentue sa domination sur le pouvoir exécutif et administratif désormais exercé par les commissions exécutives (B).

### A) Instituer un pouvoir exécutif républicain

**619. Consacrer les démembrements du ministère.** La suppression du Conseil exécutif en 1794 est avant tout le résultat d'un affaiblissement provoqué par la concurrence des commissions<sup>291</sup>. Carnot annonce aux représentants de la nation que l'abolition du Conseil exécutif n'est que l'aboutissement de la formation des « commissions particulières, dont les attributions forment autant de démembrements des fonctions ministérielles »<sup>292</sup>. Plus exactement, c'est l'organe ministériel qui est démembré, les fonctions se trouvant distribuées entre plusieurs institutions. Le décret du 12 germinal ne fait que consacrer les démembrements de ministères réalisés au profit des diverses commissions et agences<sup>293</sup>. Les ministres de la Guerre et de l'Intérieur sont déjà dépossédés de leurs différents types d'attributions, puisque

---

<sup>288</sup> François Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 59.

<sup>289</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-Cuir en Révolution*, op. cit., p. 48.

<sup>290</sup> Jean-Louis Harouel, « La Polysynodie », in Simone Goyard-Fabre (dir.), *L'État moderne*, op. cit., p. 52.

<sup>291</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 393.

<sup>292</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, op. cit., p. 1.

<sup>293</sup> François Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 59.

les commissions administrent l'économie civile et militaire, tandis que le Comité de salut public prend les décisions les plus importantes. De même, le ministre des Affaires étrangères est un agent secondaire depuis que le Comité de salut public est chargé de gouverner les opérations majeures de la diplomatie<sup>294</sup>. Dans de telles circonstances, la suppression du ministère ne fait que suivre l'absorption de ses fonctions par le Comité de salut public et les commissions du gouvernement révolutionnaire<sup>295</sup>. Le décret du 12 germinal ne vise qu'à « généraliser le système »<sup>296</sup>.

**620. Rejeter l'héritage du gouvernement monarchique.** La nature prétendument monarchique de l'institution ministérielle est un des principaux motifs allégués par Lazare Carnot. Certes, le ministère est un « héritage direct de la construction de l'Etat monarchique »<sup>297</sup>. À partir de cette affirmation, Carnot le dénonce comme

« une institution créée par les rois, pour le gouvernement héréditaire, pour le maintien des trois ordres, pour les distinctions et pour les préjugés, pourrait-elle en effet devenir le régulateur d'un gouvernement représentatif, et fondé sur le principe de l'égalité ? Les ressorts de la monarchie, les rouages sans nombre d'une hiérarchie nobiliaire, les leviers du fanatisme et du mensonge pourraient-ils servir à composer un nouvel ordre de choses totalement établi sur la raison et la souveraineté du Peuple ? Non, cette machine politique ne pourrait vaincre ses frottemens ; elle s'arrêterait par nécessité, ou se briserait, ou agirait à contre-sens<sup>298</sup>. »

Selon son rapport, le ministère serait donc « une institution monarchique, nobiliaire et fanatique »<sup>299</sup>. L'assimilation du « despotisme ministériel » à la royauté est désormais courant. Elle se retrouve dès 1791 sous la plume de Billaud-Varenne, pour lequel « ce despotisme est [...] inhérent à la royauté »<sup>300</sup>. Ces auteurs s'appuient vraisemblablement sur le poncif selon lequel les ministres sont originellement des domestiques du roi, peu à peu devenus ses conseillers. Mais Carnot semble surtout rejoindre le point de vue du parti patriote pré-révolutionnaire, en entremêlant les notions de « despotisme ministériel » et de « despotisme aristocratique ». Au regard de ces différentes critiques diffusées par les écrits du XVIII<sup>e</sup> siècle, il serait naturel de déduire que l'existence des ministres procède de l'existence du monarque héréditaire. En d'autres termes, si l'institution est présente sous un gouvernement héréditaire, elle est contraire aux principes du gouvernement représentatif. Le ministre serait « incompatible avec le régime républicain »<sup>301</sup>. Deux éléments sont cependant inexacts. D'une part, l'institution

---

<sup>294</sup> Roberto Martucci, *L'ossessione costituente*, op. cit., p. 270.

<sup>295</sup> Grégoire Bigot, *L'administration française*, op. cit., t. 1, p. 82.

<sup>296</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 193.

<sup>297</sup> Gérard Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, op. cit., p. 3.

<sup>298</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, op. cit., p. 2.

<sup>299</sup> Marcel Reinhard, *Le Grand Carnot*, op. cit., p. 451.

<sup>300</sup> Billaud-Varenne, *L'Acéphocratie ou le gouvernement fédératif*, op. cit., p. 52.

<sup>301</sup> Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, op. cit., p. 13.

ministérielle n'est pas propre au régime monarchique. D'autre part, elle ne repose pas sur une quelconque hiérarchie nobiliaire, puisque la noblesse du XVIII<sup>e</sup> siècle déplore son éloignement des fonctions ministérielles. En réalité, comme de nombreux Jacobins, Carnot oppose le gouvernement héréditaire au gouvernement représentatif, entendu comme celui comportant un organe composé de représentants de la nation, de sorte qu'il devrait exister une harmonie entre ce gouvernement et la volonté de la nation<sup>302</sup>. Le problème de l'institution ministérielle résiderait dans l'absence de caractère représentatif. Originellement subalterne, elle aurait, selon Carnot, usurpé le rôle du prince et participé à l'établissement de régimes tyranniques à travers le monde entier :

« Le gouvernement n'est donc, à proprement parler, que le conseil du Peuple, l'économie de ses revenus, la sentinelle chargée de veiller autour de lui pour en écarter les dangers et lancer la foudre sur quiconque oserait tenter de le surprendre. C'est cependant par l'oubli de ces vérités primitives que se sont érigés tous les trônes et toutes les tyrannies du Monde. Certes, dans l'origine, aucun Peuple n'a voulu se donner un maître, et cependant tous en ont eu. Partout la puissance a échappé des mains du Peuple, et la souveraineté a passé de son possesseur légitime à un agent subalterne. Les premiers rois n'ont été que des valets infidèles et adroits, qui ont abusé de la confiance de leur maître pendant son sommeil. Cet attentat est trop monstrueux pour être commis tout d'un coup. C'est par degrés insensibles que l'usurpateur se rend le chef, que les droits du Peuple s'effacent, que la liberté publique se perd, que les ténèbres envahissent et couvrent la surface entière du globe<sup>303</sup>. »

Lazare Carnot préconise de garantir la liberté par « le choix des hommes qui doivent composer le gouvernement, ensuite leur amovibilité, leur responsabilité, la subdivision des fonctions exécutives ou l'atténuation de chacune d'elles autant qu'elle se trouve possible, sans nuire à l'unité, à la rapidité des mouvemens »<sup>304</sup>. Carnot entend ainsi lutter contre deux « démons »<sup>305</sup> qui auraient toujours animé les ministres : la démagogie et l'ambition personnelle.

**621. Le morcellement du pouvoir exécutif.** Pour les Jacobins, la république, d'un point de vue institutionnel, implique non seulement une subordination de l'exécutif au législatif, mais aussi un exercice collégial de certaines fonctions étatiques<sup>306</sup>. Suivant ce postulat, Carnot et le Comité de salut public considèrent que la mise en place d'un système collégial endiguera les velléités autocratiques des titulaires du pouvoir exécutif. En effet, la bonne foi ne saurait suffire ; il importe « de diviser tellement l'exercice des pouvoirs particuliers, qu'en restreignant dans les limites les plus étroites celui de chacun des agents, on conserve l'unité de direction et

<sup>302</sup> Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 106.

<sup>303</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, op. cit., p. 2.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>305</sup> Julien Boutboul, *Un rouage du Gouvernement Révolutionnaire : La Commission des Administrations Civiles, Police et Tribunaux (Germinal An II-Brumaire an IV)*, Mémoire de maîtrise sous la direction de Françoise Brunel et Jean-Clément Martin, 2004, p. 26.

<sup>306</sup> Voir notamment Jean Petot, *Les grandes étapes du régime républicain français*, op. cit., p. 211.

l'ensemble des mesures »<sup>307</sup>. Le nombre de douze commissions permet de limiter leur pouvoir « et de minimiser leur influence individuelle : l'intense spécialisation et la forte rationalisation des tâches permettent [...] une prise en main directe et efficace des autorités compétentes »<sup>308</sup>. Pour arrêter la démarcation des commissions exécutives, Carnot croit avoir trouvé une classification naturelle des objets<sup>309</sup>. En réalité, il s'inspire autant du modèle de la Commission des subsistances et de la Commission des armes et des poudres que des sections internes du Comité de salut public<sup>310</sup>. Cependant, les détails sont si nombreux que le décret ne fait qu'esquisser les délimitations générales et prévoit que « c'est au Comité de salut public à régler ces particularités et à ne pas permettre que les formes ou des questions de compétence entravent le mouvement général »<sup>311</sup>. Carnot conclut son rapport par l'éloge de ces commissions exécutives, qui, « assez morcelées pour que leurs influences particulières soient peu sensibles ; assez réunies pour que leurs opérations soient assujetties à un même système, [...] paraissent remplir l'objet d'un gouvernement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour faire le bien, et impuissant pour faire le mal »<sup>312</sup>.

**622. Améliorer le fonctionnement du gouvernement révolutionnaire.** Les oppositions entre le Conseil exécutif et le gouvernement seraient, selon Carnot, nuisibles au fonctionnement des institutions révolutionnaires et au salut public. Il affirme que « ce n'est qu'en resserrant de plus en plus le faisceau de la République par une organisation nerveuse et des liens indissolubles qu'on peut assurer son unité et l'empêcher de devenir la proie des ennemis du dehors »<sup>313</sup>. Le nombre élevé des commissions ne porte pas – selon lui – de préjudice à l'unité du gouvernement. En revanche, « l'apparente division, voire le morcellement organique sont largement contrebalancés par l'étroite soumission des commissions au Comité de salut public »<sup>314</sup>. Lorsqu'il avance que l'institution ministérielle est incompatible avec le régime républicain, Carnot entend dire que le Conseil exécutif entrave « le fonctionnement de la machine révolutionnaire »<sup>315</sup>. Pour remédier à cela, il prône l'unité du gouvernement révolutionnaire<sup>316</sup>. Alors que le Comité de salut public est assimilé au cerveau du gouvernement, « les différents ministères n'ont plus de raison d'être puisqu'ils apparaissent

<sup>307</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, op. cit., p. 6.

<sup>308</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 148.

<sup>309</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, op. cit., p. 8.

<sup>310</sup> Robert Palmer, *Twelve Who Ruled*, op. cit., p. 307.

<sup>311</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, op. cit., p. 8.

<sup>312</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>314</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 185.

<sup>315</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 193.

<sup>316</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 185.

comme autant de cerveaux secondaires, disposant chacun d'un pouvoir de commandement sur l'Etat, et bien inutilement puisque ce pouvoir nuit à la rapidité des mouvements de l'ensemble »<sup>317</sup>. Les commissions exécutives, au contraire, en tant que corps administratifs soumis au gouvernement, ne seront que les bras du corps politique. Elles ne sont qu'une simple agence qui disparaîtra avec le retour de la paix<sup>318</sup>. Le Comité de salut public parvient donc, grâce au décret du 12 germinal, à supplanter l'institution ministérielle rivale « tout en maintenant un intermédiaire responsable »<sup>319</sup>. La concentration du pouvoir en faveur de la Convention bénéficie également aux représentants en mission, puisque la suppression du Conseil exécutif entraîne celle de ses commissaires envoyés près des armées et dans les départements<sup>320</sup>. En résumé, la suppression des ministres et la mise en place des commissions exécutives parachèvent « cette entreprise de concentration du pouvoir qu'est le gouvernement révolutionnaire »<sup>321</sup>. Elle permet au Comité de salut public d'asseoir incontestablement son emprise sur les fonctions ministérielles.

**623. Un système pyramidal.** Dans son rapport, Carnot développe l'idée d'un système pyramidal. Selon la hiérarchie exposée, la raison se situe tout en haut du système, le peuple représenté par la Convention nationale et le Comité de salut public arrive en seconde position, enfin l'administration est à la base de la structure. La Convention a pour mission de conserver les droits et libertés du peuple, d'en constituer le « dépôt sacré »<sup>322</sup>, et de « frapper quiconque auroit la pensée d'y porter atteinte, quiconque offenserait la dignité, la majesté du souverain dont elle est l'image »<sup>323</sup>. Le Comité de salut public s'occupe pour sa part « de tous les objets d'une importance secondaire, ou qui ne peuvent être discutés en assemblée générale »<sup>324</sup>. Enfin, c'est au Comité qu'il revient de « mettre entre les divers agents de l'action immédiate qui aboutissent à lui, la concordance nécessaire, à leur imprimer le mouvement qu'exige le prodigieux ensemble d'une nation »<sup>325</sup>. Considéré comme un organe intermédiaire, cet ensemble gouvernemental obéit à la raison, tandis que « le détail des affaires est renvoyée aux commissions spécialisées »<sup>326</sup>. Les commissions exécutives ne s'occupent alors que des tâches purement exécutives ou administratives. Elles doivent scrupuleusement suivre les choix

<sup>317</sup> Jean Dhombres et Nicole Dhombres, *Lazare Carnot*, Paris, Fayard, 1997, p. 381.

<sup>318</sup> Hippolyte Carnot, *Mémoires sur Lazare Carnot*, op. cit., t. 1, p. 358-359.

<sup>319</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 394.

<sup>320</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 344.

<sup>321</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 186.

<sup>322</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, op. cit., p. 10.

<sup>323</sup> *Ibid.*

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 186.

politiques réalisés par la Convention et le Comité de salut public. Dans ce système pyramidal, elles ne doivent être soumises à aucune autre influence.

**624. Anéantir l'influence des factions au sein des bureaux ministériels.** Le projet de suppression du Conseil exécutif a aussi des objectifs politiques. Il s'agit de l'éliminer en tant qu'organe concurrent de la Convention nationale et du Comité de salut public. Malgré leur affaiblissement, les ministres suscitent encore la défiance du gouvernement révolutionnaire et sont toujours perçus comme des hommes dotés d'une force politique rivalisant avec celle de l'Assemblée et de ses comités<sup>327</sup>. En raison de leur liberté de répartir les crédits qu'ils reçoivent et d'exercer un pouvoir réglementaire, les ministres continuent d'exercer un pouvoir – aussi réduit soit-il – parallèle à celui du Comité de salut public<sup>328</sup>. Si la plupart d'entre eux ne menacent pas réellement la politique engagée par le Comité, le ministre de la Guerre Bouchotte ne cesse de contrarier les plans du gouvernement. D'ailleurs, Carnot ne dissimule pas son hostilité à l'égard des adjoints hébertistes du ministre de la Guerre<sup>329</sup>. Les premiers démembrements du ministère de la Guerre constituent déjà des réformes dirigées contre l'influence des Hébertistes au sein de l'administration révolutionnaire. Cependant, seule l'élimination de cette faction permet la suppression du Conseil exécutif. Débarrassée de l'opposition, la Convention nationale peut faire adopter ses décrets sans discussion<sup>330</sup>. En effet, le décret du 12 germinal survient seulement une semaine après l'élimination de Jacques-René Hébert et de ses partisans<sup>331</sup>, survenue le 24 mars 1794. De la même manière, l'adoption de la réforme est concomitante à l'élimination des Indulgents<sup>332</sup>, dont les leaders sont arrêtés dans la nuit du 30 et 31 mars 1794, ainsi que les ministres Paré et Deforgues<sup>333</sup>. L'affirmation récurrente dans l'historiographie suivant laquelle la décision de supprimer le ministère procède de la volonté « de détruire le ministère de la Guerre, pépinière de militants hébertistes, et celui de l'Intérieur, présumé dantoniste depuis le portefeuille de Garat »<sup>334</sup> est pourtant exacte. Malgré l'élimination de leaders du ministère de la Guerre tels que Vincent, le personnel des

---

<sup>327</sup> Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques*, op. cit., p. 60.

<sup>328</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 184.

<sup>329</sup> Patrice Gueniffey, « Carnot », in François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Dictionnaire critique de la révolution française*, op. cit., vol. « Acteurs », p. 103-104 ; Marcel Reinhard, *Le Grand Carnot*, op. cit., p. 411.

<sup>330</sup> Albert Mathiez, « Études sur la Terreur : La réorganisation du gouvernement révolutionnaire (germinal-floréal an II) », *AHRF*, t. 4, 1927, p. 50.

<sup>331</sup> Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 296.

<sup>332</sup> La faction des Indulgents, menée par Danton et Desmoulins, milite au début de l'année 1794 pour la signature de la paix avec les puissances étrangères. Ses leaders sont exécutés le 5 avril 1794 à l'issue d'un procès de trois jours.

<sup>333</sup> Albert Mathiez, *La Révolution française*, op. cit., p. 567.

<sup>334</sup> Catherine Kawa, *Les Ronds-de-cuir en Révolution*, op. cit., p. 48.

bureaux demeure majoritairement hébertiste jusqu'à cette décision de supprimer le Conseil exécutif<sup>335</sup>. La dispersion des fonctions prévient dorénavant le risque qu'une institution soit monopolisée par un groupe politique quelconque. Pour éviter qu'une nouvelle administration entrave le gouvernement du Comité de salut public sur une question aussi fondamentale que la direction des opérations militaires, sept commissions – sur les douze instituées – héritent des compétences du ministre de la Guerre<sup>336</sup>. Trois d'entre elles sont d'ailleurs spécialisées dans l'administration des affaires militaires : la Commission des transports militaires, postes et messageries, celle de l'organisation et du mouvement des armées de terre, et celle des armes, poudres et exploitation des mines. Selon la même logique, huit commissions exécutives proviennent « du démantèlement de l'ancien ministère de l'Intérieur »<sup>337</sup>. La suppression de l'institution ministérielle, traditionnellement associée au gouvernement, permet de consolider la position du Comité de salut public au sein du gouvernement révolutionnaire. Dans le prolongement du décret du 14 frimaire an II, le texte du 12 germinal réaffirme que le Comité de salut public est chargé de la haute pensée du gouvernement, tandis que, désormais, les détails administratifs sont renvoyés aux commissions exécutives<sup>338</sup>.

## **B) Accentuer le contrôle du gouvernement sur l'administration**

**625. La surveillance du Comité de salut public.** La surveillance exercée par le Comité de salut public sur l'administration conduit à la mise en place de ces commissions exécutives, dont l'inspection est plus aisée à effectuer<sup>339</sup>. Le rapport sur la suppression du Conseil exécutif provisoire mentionne ainsi l'obligation pour ces commissions de rendre compte chaque jour de leur travail<sup>340</sup>. Suivant le plan du chef du bureau de l'action<sup>341</sup>, le Comité de salut public se réorganise le 17 avril, soit deux jours avant la mise en place des commissions exécutives, afin de soumettre chacune d'entre elles à la surveillance d'un de ses bureaux<sup>342</sup>. Neuf nouvelles divisions sont considérées comme « absolument nécessaires pour diriger les ressorts du

<sup>335</sup> Pierre Caron, « Conseil exécutif provisoire et pouvoir ministériel (1792-1794) », *AHRF*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>336</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>337</sup> Pierre Bertholle, « La création du ministère à l'époque de la Révolution », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>338</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>339</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>340</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>341</sup> *RACSP*, t. 12, p. 645, séance du 28 germinal an II (17 avril 1793), « Projet d'organisation des bureaux du Comité de salut public ».

<sup>342</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, *op. cit.*, p. 365.

gouvernement »<sup>343</sup>. Tout d'abord, la première division, centre du gouvernement du Comité, est issue du décret relatif à l'organisation révolutionnaire :

« Il existe déjà dans une division établie, d'après le décret du 14 frimaire, sous la dénomination de *l'Action*. Cette division doit être considérée comme le centre du gouvernement ; elle donne l'impulsion ; elle fait exécuter les lois et rappelle aux principes et aux formes. Elle correspond avec toutes les autorités constituées, les Sociétés populaires et les individus ; elle éclaire et aplanit les difficultés ; elle est chargée de l'examen et du rapport des comptes que les autorités constituées sont tenues de rendre [...] ; elle fait passer journellement aux Comités compétents les questions en interprétation des lois et, par extraits des comptes rendus et d'autres pièces, tout ce qui concerne les autres bureaux des Comités. Cette division n'administrera plus ; ce soin est confié aux Commissions établies, mais elle sera toujours le centre du gouvernement<sup>344</sup>. »

La Commission des administrations civiles, police et tribunaux est chargée de correspondre avec cette division de l'action. La deuxième division du Comité de salut public correspond avec trois commissions : celle de l'agriculture et des arts, celle du commerce et approvisionnements, celle des transports, postes et messageries. Les deux Commissions d'instruction publique et des travaux publics sont rattachées à la troisième division. La Commission des secours publics à la quatrième division<sup>345</sup>. La cinquième division comprend la Commission des revenus nationaux, la Trésorerie nationale, le Bureau de comptabilité et la Liquidation générale. La Commission de l'organisation et du mouvement des armées correspond avec la sixième division, dénommée « *Partie de la guerre* »<sup>346</sup>. Enfin, la Commission de la marine et des colonies est associée à la septième division ; la Commission des armes, poudres et exploitation de mines à la huitième ; et la Commission des relations étrangères à la neuvième. Plus concrètement, la Commission des transports, postes et messageries, celle de l'agriculture et des arts, et celle relative aux subsistances se trouvent placées sous la direction de Robert Lindet<sup>347</sup>. Jusqu'en fructidor an II, la section des approvisionnements et des subsistances assure directement la surveillance de ces commissions exécutives au détriment notamment du Comité de commerce<sup>348</sup>.

La surveillance du gouvernement sur les autorités administratives que sont les commissions exécutives ne constitue guère une atteinte au principe de séparation des pouvoirs, car les rapports que la Convention « établit entre le comité et les commissions exécutives ne sont pas des rapports hiérarchiques comme ceux qui existeront par exemple entre le Directoire et les

---

<sup>343</sup> *RACSP*, t. 12, p. 644, séance du 28 germinal an II (17 avril 1794), « Projet d'organisation des bureaux du Comité de salut public ».

<sup>344</sup> *Ibid.*

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 645.

<sup>346</sup> *Ibid.*

<sup>347</sup> Amand Montier, *Robert Lindet, op. cit.*, p. 225.

<sup>348</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement, op. cit.*, p. 464.



ministres : ce sont des rapports de surveillance et de contrôle d'autorités d'un certain ordre sur des autorités d'un ordre différent »<sup>349</sup>. La réforme du 12 germinal est une troisième étape du processus de subordination de l'administration au gouvernement, la première étant réalisée par la création du Comité de salut public et la deuxième par l'organisation du gouvernement révolutionnaire en date du 14 frimaire an II. Même l'« inflation du phénomène bureaucratique : multiplication soudaine du nombre des commis et éparpillement des structures [...] ne remet pas profondément en cause le principe d'une administration soumise »<sup>350</sup>.

**626. La permanence des redditions de comptes.** Le décret d'instauration des commissions exécutives prévoit une responsabilité solidaire des membres composant les commissions « pour leurs actes illégaux et pour leur négligence, conformément à la loi du 14 frimaire »<sup>351</sup>. Les commissions exécutives n'échappent pas à l'obligation de rendre des comptes décennaires conformément aux exigences du décret sur l'organisation du gouvernement révolutionnaire. L'article 18 du décret du 12 germinal dispose que chaque commission communiquera chaque jour au Comité de salut public « 1°. l'état de situation sommaire de son département ; 2°. la dénonciation des abus et difficultés d'exécution qui se seront rencontrés ; 3°. ses vues sur les réformes, le perfectionnement et la célérité des mesures d'ordre public »<sup>352</sup>. Par un arrêté du 4 floréal an II (23 avril 1794), le Comité de salut public exige également que chacune des Commissions lui fasse « parvenir chaque jour l'état des dépenses qu'elles auront approuvées »<sup>353</sup>. En pratique, les commissions exécutives rendent quotidiennement compte de leurs travaux<sup>354</sup>.

**627. L'annulation et la modification des actes des commissions par le Comité de salut public.** L'article 17 du décret du 12 germinal dispose que les commissions « correspondront avec le comité de salut public, auquel elles sont subordonnées ; elles lui rendront compte de la série et des motifs de leurs opérations respectives »<sup>355</sup>. L'intérêt de cette disposition est d'autant plus considérable au regard de l'alinéa suivant, qui octroie au Comité de salut public le droit d'annuler ou de modifier les « opérations qu'il trouvera contraires aux lois ou à l'intérêt public »<sup>356</sup>. Le Comité de salut public fixe plus précisément le cadre de ses rapports avec les

<sup>349</sup> Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, op. cit., p. 480.

<sup>350</sup> Grégoire Bigot, « Bureaucratie (1789-1870) », in *Études offertes au professeur René Hostiou*, op. cit., p. 15.

<sup>351</sup> Coll. Baudouin, vol. 48, p. 104, « Décret qui supprime le conseil exécutif et provisoire, et remplace le ministère par douze commissions », 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794), art. 18, al. 2.

<sup>352</sup> Ibid., art. 18, al. 1<sup>er</sup>, p. 104.

<sup>353</sup> RACSP, t. 13, p. 6, séance du 4 floréal an II (23 avril 1794).

<sup>354</sup> Hippolyte Carnot, *Mémoires sur Lazare Carnot*, op. cit., t. 1, p. 359.

<sup>355</sup> Coll. Baudouin, vol. 48, p. 104, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 17, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>356</sup> Ibid., art. 17, al. 2.

commissions en adoptant plusieurs arrêtés le 28 germinal an II (17 avril 1794). Tout d'abord, les commissaires doivent présenter au Comité de salut public leurs décisions et leurs projets d'arrêtés. Selon le premier arrêté, toute affaire renvoyée par sa section de la guerre à une des commissions exécutives « sera analysée par ladite Commission dans les vingt-quatre heures après sa réception, et renvoyée à la même section du Comité avec un rapport sommaire et la décision portée, sur l'objet dont il s'agit, par les membres de la Commission »<sup>357</sup>. Si les membres de la Commission s'estiment incompetents pour régler certaines difficultés, ils doivent rédiger un projet d'arrêté que le Comité pourra accepter ou rejeter<sup>358</sup>. D'ailleurs, toutes les Commissions ont l'obligation de tenir un registre des pièces qui auront été transmises par le Comité de salut public<sup>359</sup>. Les commissions exécutives ne pourront « temporiser ou retarder en aucune manière les mesures d'exécution ; les décisions données par lesdites Commissions seront provisoirement expédiées sans attendre le prononcé formel du Comité, qui annulera ces décisions ou en arrêtera l'exécution par des ordres positifs, lorsqu'il les jugera nécessaires »<sup>360</sup>. Un arrêté du 12 floréal an II (1<sup>er</sup> mai 1794) ajoute que les commissaires ou les adjoints devront dater et signer leurs rapports<sup>361</sup>. Le Comité de salut public, de même qu'à l'égard du Conseil exécutif provisoire, approuve la majorité des arrêtés produits par les commissions exécutives<sup>362</sup>. Pareillement, les commissions ne peuvent procéder à des nominations sans que le Comité de salut public ait été préalablement consulté. Tel est le cas pour les nominations aux emplois militaires ou relatives au service des armées. Une proposition motivée doit être adressée au Comité, conformément aux formes prescrites, et soumise à son acceptation<sup>363</sup>. La même procédure est requise pour la nomination ou la destitution des secrétaires ou tous autres employés des commissions<sup>364</sup>.

**628. Une subordination à tous les comités.** Cambon propose, le 11 thermidor (29 juillet), de placer chaque commission sous la tutelle d'un comité de la Convention<sup>365</sup>. Grâce à cette réorganisation, le gouvernement reviendrait à la Convention et non simplement au Comité de salut public<sup>366</sup>. D'une certaine manière, les fonctions ministérielles seraient partagées dans chaque domaine entre les comités dont l'activité serait de nature gouvernementale et les

<sup>357</sup> *RACSP*, t. 12, p. 641, séance du 28 germinal an II (17 avril 1794).

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> *Ibid.*, p. 642.

<sup>361</sup> *Ibid.*, t. 13, p. 180, séance du 12 floréal an II (1<sup>er</sup> mai 1794).

<sup>362</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 380.

<sup>363</sup> *RACSP*, t. 12, p. 681-682, séance du 30 germinal an II (19 avril 1794).

<sup>364</sup> *Ibid.*, p. 682.

<sup>365</sup> Marc Bouloiseau, *Le Comité de salut public*, op. cit., p. 112.

<sup>366</sup> Albert Mathiez, *La réaction thermidorienne*, Paris, La fabrique éditions, 2010, p. 77.

commissions dont l'action demeurerait simplement administrative. En guise de compromis, Barère propose, le 14 thermidor (1<sup>er</sup> août), de rattacher chaque commission au Comité de salut public et à l'un des douze nouveaux comités qui porteraient le même nom qu'elles<sup>367</sup>. Les comités « ne s'occuperaient que de la législation »<sup>368</sup>. Barère tente ainsi de maintenir l'unité de l'administration, afin d'éviter la coexistence de « douze gouvernements »<sup>369</sup>. Seul le Comité de salut public continuerait de prendre des « mesures de gouvernement »<sup>370</sup>. Les propositions de Cambon et de Barère sont d'abord rejetées. Pourtant, en application du décret du 7 fructidor, la charge de surveiller les commissions exécutives s'étend à l'ensemble des seize nouveaux comités de la Convention thermidorienne. Elles doivent rendre compte aux comités et leur donner « tous les renseignemens relatifs aux objets qu'ils surveillent »<sup>371</sup>. Quant au Comité de salut public, chacune de ses sections assure la surveillance d'une commission exécutive<sup>372</sup>. La surveillance exercée sur le pouvoir exécutif paraît « moins gênante que l'ancienne, les commissions n'ayant plus en face d'elles une autorité aussi forte que le comité de salut public d'avant le 9 thermidor lequel les empêchait de se créer une autorité propre »<sup>373</sup>. La répartition de la surveillance entre les différents comités participe à l'amoindrissement du rôle joué par le Comité de salut public à partir du décret du 7 fructidor. Les commissions exécutives en acquièrent davantage d'indépendance par rapport à lui<sup>374</sup>. Cependant, après la réorganisation des comités, le 7 fructidor, les commissions exécutives doivent adresser leurs redditions de compte aux trois comités de gouvernement que sont les Comités de salut public, de sûreté générale et de législation<sup>375</sup>. Par ailleurs, les commissions exécutives continuent de recevoir les comptes décadaires des corps administratifs. En l'absence d'une organisation collégiale réunissant les douze commissions, les comptes décadaires sont « fractionnés en autant de comptes particuliers »<sup>376</sup>.

**629. Réception du décret du 12 germinal.** Le décret du 12 germinal est généralement bien accueilli par les militants sans-culottes. La Société populaire de Sigean applaudit ce texte supprimant une institution haïe : « Le nom de ministre ne viendra donc plus frapper nos oreilles

<sup>367</sup> AP, t. 94, p. 32, séance du 14 thermidor an II (1<sup>er</sup> août 1794), Barère.

<sup>368</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 196.

<sup>369</sup> AP, t. 94, p. 32.

<sup>370</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>371</sup> Coll. Baudouin, vol. 53, p. 56, « Décret sur l'organisation des comités de la Convention nationale », 7 fructidor an II (24 août 1794), titre III, « Dispositions générales », art. 27.

<sup>372</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 146.

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>374</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, op. cit., p. 136.

<sup>375</sup> Albert Mathiez, « Les comptes décadaires », *RHMC*, op. cit., p. 164.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 163.

et rappeler à notre esprit les vils instrumens dont se servait la tyrannie pour enchaîner le peuple »<sup>377</sup>. Selon l'opinion de ses membres, « un pouvoir de ce genre monstrueux dans un gouvernement purement démocratique ne pouvait convenir qu'à la monarchie, cette fille impure du despotisme »<sup>378</sup>. Pourtant, grâce aux commissions exécutives instaurées par le décret du 12 germinal an II, une institution semblable aux ministres subsiste sous une appellation différente. L'établissement des commissaires est l'aboutissement de l'évolution sémantique concernant les ministres. Devenus agents du pouvoir exécutif puis commis du gouvernement révolutionnaire, ils sont logiquement remplacés par des commissaires, c'est-à-dire des commis<sup>379</sup>.

## **§ 2 : L'organisation des commissions exécutives**

**630.** L'organisation des commissions exécutives est directement établie par le décret du 12 germinal an II, mais elle connaît de nombreuses transformations tout au long de leurs dix-huit mois d'existence. L'ensemble des décrets et arrêtés adoptés fixent la démarcation des commissions exécutives (A), leur composition (B) et leurs moyens d'action (C). Cependant, dès l'été 1795, la Convention nationale entame le démantèlement des commissions exécutives et rétablit le ministère dans la nouvelle constitution (D).

### **A) La démarcation législative des commissions exécutives**

**631.** La démarcation entre les commissions exécutives est réalisée en application du décret du 12 germinal, de la même manière que celle entre les départements ministériels avait été établie dans la loi des 27 avril-25 mai 1791 (1). Les fonctions de chacune des commissions sont également prévues par le décret du 12 germinal (2). Néanmoins, le gouvernement révolutionnaire laisse ces commissions coexister avec différentes structures administratives supplémentaires (3).

#### **1) Une nouvelle distribution organique**

**632. Une organisation interne supervisée par le Comité de salut public.** Le décret du 12 germinal an II institue les douze commissions suivantes : 1° Commission des administrations civiles, police et tribunaux ; 2° de l'instruction publique ; 3° de l'agriculture et des arts ; 4° du commerce et des approvisionnements ; 5° des travaux publics ; 6° des secours publics ; 7° des

---

<sup>377</sup> AP, t. 89, p. 330, séance du 6 floréal an II (25 avril 1794).

<sup>378</sup> *Ibid.*

<sup>379</sup> Julien Boutboul, *Un rouage du Gouvernement*, op. cit., p. 19.

transports, postes et messageries ; 8° des finances ; 9° d'organisation et du mouvement des armées de terre ; 10° de la marine et des colonies ; 11° des armes, poudres et exploitation de mines ; 12° des relations extérieures<sup>380</sup>. À noter que la Commission des finances est renommée Commission des revenus nationaux par un décret du 29 germinal an II (18 avril 1794)<sup>381</sup>, comme en 1791 le ministère des Finances devint celui des Contributions publiques, faute de pouvoir maîtriser la trésorerie nationale et le budget de l'État. Après avoir succinctement déterminé les champs d'intervention des douze commissions, le décret autorise le Comité de salut public à fixer les compétences de chacune. L'article 17, alinéa 2, dispose effectivement qu'il « hâtera près d'elles l'expédition des affaires, fixera leurs attributions respectives et les lignes de démarcation entr'elles »<sup>382</sup>. Le Comité de salut public est donc habilité par ce texte à prendre des arrêtés relatifs aux détails d'organisation des commissions exécutives<sup>383</sup>. Le Comité de salut public espère ainsi pouvoir centraliser les opérations de l'ensemble des commissions<sup>384</sup>. Dans cette optique, Lazare Carnot souhaite que les commissions instaurent dans leurs bureaux « le même ordre que le comité de salut public doit mettre entr'elles »<sup>385</sup>. Puis, le Comité de salut public arrête, le 3 floréal an II (22 avril 1794), que les commissaires et leurs adjoints « s'occuperont sans délai de procurer au Comité de salut public le tableau exact de tous les détails essentiels de leurs attributions »<sup>386</sup>. Si une marge de manœuvre est laissée aux commissions quant à leur organisation interne, cet arrêté – signé par Carnot – prévoit notamment que

« 3° Ce tableau présentera la situation complète de ces détails. Les divisions et subdivisions qui en résulteront ne comprendront point l'énoncé du travail intérieur des bureaux, lequel devra être indiqué sur le même tableau, mais dans une colonne à part, et dans la dépendance relative de chaque partie des différents détails. – 4° Les détails de plusieurs Commissions pouvant avoir des rapports communs, ces rapports seront soigneusement déterminés, et les motifs d'affecter certains détails à telle Commission, de préférence à telle autre seront proposés dans une colonne d'observations. – 5° Ce tableau sera accompagné d'un mémoire abrégé sur la méthode de travail usitée dans les bureaux, et sur celle qui pourrait être adoptée pour assurer l'économie du temps et des moyens, et surtout la rapidité d'exécution de toutes les opérations administratives. – 6° On observera dans ce mémoire de motiver toutes les formes du travail des bureaux et de proposer toutes celles qui sont jugées nécessaires pour l'ordre le plus simple à tenir dans les papiers, et pour les convenances indispensables de la correspondance<sup>387</sup>. »

<sup>380</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 101-102, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 2.

<sup>381</sup> *Ibid.*, vol. 48, p. 234, « Décret qui nomme les membres des douze commissions créées par le décret du 12 germinal », 29 germinal an II (18 avril 1794), art. 2, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>382</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 104, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 17, al. 2.

<sup>383</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 256.

<sup>384</sup> Hippolyte Carnot, *Mémoires sur Lazare Carnot*, *op. cit.*, t. 1, p. 359.

<sup>385</sup> Lazare Carnot, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>386</sup> *RACSP*, t. 12, p. 754, séance du 3 floréal an II (22 avril 1794) ; AN, AF/II/24, plaquette 192, p. 18.

<sup>387</sup> *Ibid.*, t. 12, p. 754-755.

Les commissions exécutives ne bénéficient que d'une autonomie limitée quant à l'organisation de leurs bureaux, laquelle est soumise à l'approbation du Comité de salut public<sup>388</sup>. Les commissions exécutives ne sont, *in fine*, « que des bureaux, des directions collégiales de ministères, soumises à l'autorité du comité »<sup>389</sup>. Le Comité de salut public détermine jusqu'aux maisons parisiennes qui seront le lieu d'emplacement des commissions<sup>390</sup>. *A fortiori*, Bourdon de l'Oise propose le 13 frimaire an III (3 décembre 1794) que les commissions rendent obligatoirement compte de leur organisation et du nombre de leurs employés aux comités auxquels elles se trouvent subordonnées<sup>391</sup>. La Convention thermidorienne souhaiterait – selon Thibaudeau – « porter un œil attentif sur l'organisation monarchique des bureaux des différentes commissions »<sup>392</sup>.

**633. La préservation des bureaux de la Guerre.** La distribution des fonctions ministérielles entre les sept commissions impliquées dans l'administration militaire génère de nombreuses difficultés<sup>393</sup>. Tout d'abord, la Commission des armes et des poudres mise en place le 19 février 1794 est reconstituée sous l'appellation de Commission des armes, poudres et exploitation des mines. Désormais, elle n'est plus composée que de deux commissaires et d'un adjoint et bénéficie « d'une autorité grandissante »<sup>394</sup>. Alors que les attributions de la Commission des armes et poudres sont renforcées, les Agences des armes portatives et de la grosse artillerie sont supprimées par le Comité de salut public le 12 vendémiaire an III (3 octobre 1794)<sup>395</sup>. Le Comité de salut public se rend pourtant compte « qu'apporter en période d'opérations militaires très actives une telle perturbation dans le département de la guerre allait provoquer, pendant un temps fort long, l'arrêt de tout l'organisme »<sup>396</sup>. Dès lors, il décide, le 24 germinal an II (13 avril 1794), de conserver provisoirement l'organisation actuelle des bureaux attachés au ministère de la Guerre<sup>397</sup>. Bien que leurs postes soient supprimés, les adjoints du ministère resteront en place « pour fournir les renseignements qui seront nécessaires »<sup>398</sup>. En vertu de ce maintien provisoire des bureaux, toutes les affaires pourront

<sup>388</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 104-105, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 20, al. 2.

<sup>389</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, p. 193-194.

<sup>390</sup> *RACSP*, t. 12, p. 718-719, séance du 2 floréal an II (21 avril 1794).

<sup>391</sup> *Moniteur*, t. 22, p. 659, 15 frimaire an III (5 décembre 1794), séance du 13 frimaire an III (3 décembre 1794), Bourdon de l'Oise.

<sup>392</sup> *Ibid.*, Thibaudeau.

<sup>393</sup> Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>394</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, *op. cit.*, p. 643.

<sup>395</sup> *Ibid.*, p. 649.

<sup>396</sup> Auguste-Philippe Herlaut, *Le Colonel Bouchotte*, *op. cit.*, t. 2, p. 304.

<sup>397</sup> *RACSP*, t. 12, p. 554, séance du 24 germinal an II (13 avril 1794), 1<sup>o</sup>.

<sup>398</sup> *Ibid.*, 2<sup>o</sup>.

être portées aux commissions dont les membres ou les adjoints « signeront les objets qui leur sont respectivement attribués par la même loi »<sup>399</sup>. Cependant, l'ensemble des expéditions et des décisions sera supervisé par des agents désignés par le Comité de salut public<sup>400</sup>. Ainsi, l'ordre du travail des employés des bureaux demeure inchangé jusqu'à nouvel ordre<sup>401</sup>, tandis qu'il « ne sera fait aucun déplacement ni transport de papiers d'un bureau à l'autre »<sup>402</sup>. La mise en place des commissions exécutives se heurte, de manière paradoxale, à la nécessité de préserver les bureaux de la Guerre dont les Conventionnels souhaitaient pourtant l'épuration.

**634. Réduire le nombre de commissions.** Le 13 frimaire an II (3 décembre 1794), Garnier de Saintes propose la suppression de la Commission des transports, postes et messageries et son remplacement par une direction placée sous le contrôle du Comité de salut public<sup>403</sup>. En réaction à cette proposition, des critiques surgissent contre le trop grand nombre de commissions exécutives<sup>404</sup>. Thibaudeau déclare ainsi que « le pouvoir est trop disséminé »<sup>405</sup>. Taveaux demande de « charger les Comités de gouvernement d'examiner la question de savoir si l'on ne pourrait pas diminuer le nombre des rouages trop multipliés depuis le 9 thermidor [...] réduire ou même supprimer les commissions exécutives »<sup>406</sup>. Aussitôt, la Convention nationale institue une nouvelle commission, composée de seize membres issus de chacun des comités, qui se trouve « chargée d'étudier un nouveau mode d'organisation des commissions exécutives »<sup>407</sup>. Selon le décret adopté ce jour même, chaque comité est invité à décider « s'il convient de maintenir, ou de changer, ou de supprimer l'organisation actuelle des commissions exécutives & des agences »<sup>408</sup>. Pour exprimer son opinion, chaque comité doit nommer, dès le 14 frimaire an III (4 décembre 1794), un de ses membres au sein de la commission des seize<sup>409</sup>.

Le 29 ventôse an III (19 mars 1795), la Convention renvoie aux trois comités de gouvernement et à la commission des seize l'examen d'une proposition relative à l'abolition du gouvernement

<sup>399</sup> *Ibid.*, 3°.

<sup>400</sup> *Ibid.*, 4°.

<sup>401</sup> *Ibid.*, p. 555, 6°.

<sup>402</sup> *Ibid.*, 7°.

<sup>403</sup> *Moniteur*, t. 22, p. 659, n° 75, 15 frimaire an II (5 décembre 1794), séance du 13 frimaire an III (3 décembre 1794), Garnier de Saintes.

<sup>404</sup> Julien Boutboul, *Un rouage du Gouvernement Révolutionnaire*, op. cit., p. 54.

<sup>405</sup> *Moniteur*, t. 22, p. 659, Thibaudeau.

<sup>406</sup> *Ibid.*, Taveaux.

<sup>407</sup> Roland Debbsch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 299.

<sup>408</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 56, p. 143, « Décret portant qu'en exécution de la loi du... brumaire dernier, chaque comité donnera son avis sur la question de savoir s'il convient de maintenir, ou de changer, ou de supprimer l'organisation actuelle des commissions exécutives & des agences ; que chaque comité nommera un de ses membres pour se réunir en commission, &c. », 13 frimaire an III (3 décembre 1794), al. 1<sup>er</sup>.

<sup>409</sup> *Ibid.*, al. 2.

provisoire et à l'entrée en vigueur de la Constitution du 24 juin 1793<sup>410</sup>. Cette commission se révélant peu productive<sup>411</sup>, Thibaudeau présente un rapport sur la réforme des structures gouvernementales le 7 floréal an III (26 avril 1795)<sup>412</sup>. Selon ses observations, « la république est gouvernée par treize comités, qui ont à côté d'eux autant de commissions et un bien plus grand nombre d'agences. Tous les objets du gouvernement sont disséminés sur ce grand nombre de points, et les connaissances d'administrations qu'il faut concentrer, les lumières qu'il faut réunir, ne sont réunies nulle part<sup>413</sup>. » Si Thibaudeau appelle, d'un côté à une concentration du gouvernement au sein du Comité de salut public, d'un autre côté l'administration ne peut demeurer aussi dispersée. L'éparpillement des fonctions administratives conduit le Comité de salut public à « se charger d'une grande partie des détails de l'administration »<sup>414</sup>. Le 20 floréal an III (9 mai 1795), le député Lesage présente un projet comprenant sept commissions exécutives : « celles de la justice, de l'intérieur, de la guerre, de la marine, des marchés, des relations extérieures, et des contributions »<sup>415</sup>. Le même jour, Ferrand envisage la réduction à seulement six commissions<sup>416</sup>. Enfin, Daunou propose de réduire le nombre de commissions à sept, de sorte que « le gouvernement et l'administration générale de la République seraient délégués à ces commissions, dont le comité de salut public ne serait que le conseil »<sup>417</sup>. Daunou propose ainsi une alternative au gouvernement d'assemblée. La fonction gouvernementale serait remise entre les mains des commissions exécutives dont les membres « pourraient, sous leur responsabilité, agir nonobstant le refus de ce conseil », à savoir le Comité de salut public<sup>418</sup>. Les débats aboutissent à l'adoption du décret du 21 floréal an III (10 mai 1795) relatif au gouvernement, qui prévoit une réorganisation des sections du Comité de salut public et lui impose de présenter rapidement « le plan de son organisation, & un projet de réduction des commissions exécutives, de manière qu'elles puissent correspondre aux diverses sections »<sup>419</sup>. Cependant, le Comité de salut public ne procède à aucune réorganisation des commissions,

---

<sup>410</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 59, p. 202-203, « Décret de renvoi aux comités de salut public, de sûreté générale, de législation & commission des seize, réunis, d'une proposition tendante à abolir le gouvernement révolutionnaire, &c. », 29 ventôse an III (19 mars 1795).

<sup>411</sup> Roland Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, op. cit., p. 300.

<sup>412</sup> *Moniteur*, t. 24, p. 317 à 320, n° 220, 10 floréal an III (29 avril 1795), séance du 7 floréal an III (26 avril 1795), Thibaudeau.

<sup>413</sup> *Ibid.*, p. 318.

<sup>414</sup> *Ibid.*, p. 320.

<sup>415</sup> *Moniteur*, t. 24, p. 425, n° 234, 24 floréal an III (13 mai 1795), séance du 20 floréal an III (9 mai 1795), Lesage.

<sup>416</sup> *Ibid.*, t. 24, p. 428, Ferrand.

<sup>417</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 200.

<sup>418</sup> *Ibid.*

<sup>419</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 61, p. 125, « Décret relatif au gouvernement », 21 floréal an III (10 mai 1795), art. 5, al. 2.



alors même que la rédaction et l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution paraissent imminentes.

## 2) La dispersion des fonctions ministérielles

**635. La fonction exécutive.** De même que pour l'organisation des bureaux, le Comité de salut public s'intéresse à la distribution des attributions entre les différentes commissions. La Commission des administrations civiles, police et tribunaux reprend la fonction exécutive jusqu'alors remplie par la Commission de l'envoi des lois. L'article 5 du décret du 12 germinal prévoit qu'elle « sera chargée du sceau de la République et des archives du sceau, de l'impression des lois, de leur publication et de leur envoi à toutes les autorités civiles et militaires, du maintien général de la police, de la surveillance des tribunaux et de celle des corps administratifs et municipaux »<sup>420</sup>. De surcroît, les commissions exécutives sont chargées d'appliquer tous les arrêtés adoptés par les comités de la Convention nationale<sup>421</sup>. Ces attributions rappellent clairement celles d'abord exercées par le chancelier et le garde des sceaux, puis par le ministre de la Justice. Cependant, en raison de la limitation de ses compétences à l'expédition des lois et à la surveillance de leur exécution, la Commission des administrations civiles, police et tribunaux ressemble davantage à un bureau central en charge d'un pouvoir exécutif *stricto sensu*. Pour autant, l'agence de l'envoi des lois subsiste après l'instauration de la Commission. Alors que cette Commission fait approuver l'ensemble de ses opérations par le Comité des décrets et procès-verbaux, elle communique également avec sa devancière – instaurée par le décret du 14 frimaire – pour ce qui est relatif à « la signature des minutes et des expéditions de décrets et l'envoi de ceux manuscrits et au paiement des dépenses »<sup>422</sup>. La notion de promulgation est toutefois absente du décret du 12 germinal. Le décret instituant les commissions exécutives ne revient donc que partiellement sur celui du 14 frimaire an II, lequel restreignait l'action exécutive du ministère à une simple surveillance de l'exécution des mesures ordinaires. Certes, il est possible d'affirmer que la disparition du Conseil exécutif ne signifie pas que le pouvoir exécutif se trouve affaibli<sup>423</sup>, mais ce dernier s'exerce principalement au sein des comités de gouvernement.

---

<sup>420</sup> *Ibid.*, vol. 48, p. 102, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 5.

<sup>421</sup> Albert Mathiez, *La réaction thermidorienne*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>422</sup> Georges Bourgin, « La commission des administrations civiles, police et tribunaux », *AHRF*, 1930, p. 184.

<sup>423</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 205.

**636. L'administration de la défense nationale.** La Commission de l'organisation et du mouvement des armées de terre est spécialement chargée « de la levée des troupes et de leur organisation, de l'exercice et de la discipline des gens de guerre, des mouvemens et opérations militaires »<sup>424</sup>. De même, les attributions de la Commission de la marine et des colonies concernent principalement l'organisation de l'armée de mer, la défense des colonies et la direction des forces<sup>425</sup>. Enfin, la Commission des armes et poudres reprend les attributions de la Commission préexistante pour « tout ce qui concerne les manufactures d'armes à feu et armes blanches, les fonderies, les bouches à feu et machines de guerre »<sup>426</sup>, ainsi que « des poudres, salpêtres et munitions de guerre, des magasins et arsenaux, tant pour la guerre que pour la marine »<sup>427</sup>. En revanche, aucune de ces commissions exécutives ne dispose du pouvoir de nomination aux emplois militaires, sans l'aval du Comité de salut public<sup>428</sup>. Il apparaît alors que les attributions des commissions exécutives dans l'administration de la défense nationale sont encore moins étendues que celles dont bénéficiait le Conseil exécutif provisoire.

**637. Les compétences économiques et sociales.** Le pouvoir administratif des commissions exécutives recouvre largement les domaines économiques et sociaux. Les Commissions du commerce et de l'agriculture sont tout particulièrement spécialisées dans l'administration de l'économie. La Commission du commerce et des approvisionnements prend effectivement en charge « la circulation intérieure des subsistances et denrées de toutes espèces, des importations et exportations »<sup>429</sup>. Elle doit également former des greniers d'abondance et autres magasins<sup>430</sup>, fournir aux armées les effets nécessaires<sup>431</sup>, et exercer son droit de préhension sous le contrôle du Comité de salut public<sup>432</sup>. Pour sa part, la Commission d'agriculture, arts et manufactures administre « tout ce qui concerne l'économie rurale, les dessèchemens et défrichemens, l'éducation des animaux domestiques, les écoles vétérinaires, les arts mécaniques, les usines, les filatures, et tout ce qui tient à l'industrie manufacturière »<sup>433</sup>. Moins spécialisée dans l'administration économique, la Commission des travaux publics y contribue pourtant en supervisant « la construction des ponts et chaussées, du système général des routes et canaux

---

<sup>424</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 104, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 13.

<sup>425</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>426</sup> *Ibid.*, art. 15, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>427</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>428</sup> *RACSP*, t. 12, p. 682, séance du 30 germinal an II (19 avril 1794).

<sup>429</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 103, Décret qui supprime le conseil exécutif, art 8, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>430</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>431</sup> *Ibid.*, al. 3.

<sup>432</sup> *Ibid.*, al. 4.

<sup>433</sup> *Ibid.*, art. 7.

de la République »<sup>434</sup>. Enfin, la Commission des secours publics est destinée à mettre en œuvre la politique sociale de la Convention et du Comité de salut public, prenant à sa charge « l'administration des hôpitaux civils et militaires, les secours à domicile, l'extinction de la mendicité, les invalides, les sourds et muets, les enfans abandonnés, la salubrité des maisons d'arrêt »<sup>435</sup>. La Commission joue encore un rôle dans l'exécution des mesures relatives aux secours et aux pensions accordés par la Convention, comme par exemple les pensions destinées à venir en aide aux familles des défenseurs de la patrie<sup>436</sup>. L'organisation générale des Commissions exécutives permet d'agencer les attributions économiques de manière rationnelle<sup>437</sup>.

**638. La fonction de surveillance.** Les commissions exécutives, comme toutes les institutions du gouvernement révolutionnaire, exercent une surveillance active. La Commission de l'instruction publique est chargée de surveiller les écoles et l'enseignement<sup>438</sup>. Il s'agit de la seule référence explicite à une mission de surveillance dans le décret du 12 germinal. Pourtant, d'autres tâches réparties entre les diverses commissions exécutives relèvent aussi de la surveillance. À cet égard, toutes les attributions précédemment mentionnées impliquent une surveillance active. De même, lorsque la Commission des travaux publics s'occupe des monuments civils et militaires<sup>439</sup>, lorsque la Commission d'instruction publique se charge des spectacles et des fêtes nationales<sup>440</sup>, ou lorsque la Commission des finances administre « les bois et forêts, les aliénations des domaines, les assignats et les monnoies »<sup>441</sup>, elles exercent nécessairement une surveillance de l'activité des administrations locales.

### 3) Les institutions administratives complémentaires

**639. L'agence des mines.** Le gouvernement révolutionnaire fait coexister les commissions exécutives avec des agences diverses. En vertu d'un arrêté du 13 messidor an II (1<sup>er</sup> juillet 1794), le Comité de salut public place « sous l'autorité de la Commission des armes et des poudres une agence des mines, composée de trois membres qui seront nommés par le Comité

---

<sup>434</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>435</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>436</sup> *Ibid.*, vol. 50, p. 59 à 63, « Décret contenant les mesures propres à accélérer la distribution des secours dus aux familles des défenseurs de la patrie », 13 prairial an II (1<sup>er</sup> juin 1794).

<sup>437</sup> François Pascal, *L'économie dans la Terreur*, op. cit., p. 235.

<sup>438</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 102, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 6, al. 2.

<sup>439</sup> *Ibid.*, p. 103, art. 9, al. 3.

<sup>440</sup> *Ibid.*, art. 6, al. 5.

<sup>441</sup> *Ibid.*, art. 12.

de salut public »<sup>442</sup>. L'ensemble des membres de cette agence sont choisis par Prieur de la Côte-d'Or<sup>443</sup>. Leurs attributions sont particulièrement techniques en ce qui concerne l'extraction des mines métalliques ou l'exploitation des terres, des pierres, des combustibles fossiles<sup>444</sup>. L'agence est spécialement chargée de présenter des états de situation à la Commission des armes et des poudres, ainsi que de lui proposer « les concessions à accorder, les avances à faire, les encouragements à donner, afin qu'elle puisse les soumettre à l'approbation du Comité de salut public »<sup>445</sup>.

**640. L'Agence nationale des poudres et salpêtres.** L'ancienne régie des poudres et salpêtres est renommée Agence nationale, suivant un décret du 7 ventôse an II (25 février 1794), considérant que le républicanisme « s'élève contre le monarchisme d'expression qui reste encore dans notre langue »<sup>446</sup>. Le 12 germinal, suite à l'adoption du décret instituant les douze commissions exécutives, le Comité de salut public exige que l'Agence procède à une réorganisation interne, sous la surveillance de la Commission des armes et poudres, qu'elle présentera au Comité<sup>447</sup>. Le 16 messidor an II (14 juillet 1794), la Convention décrète la suppression de l'Agence nationale à compter du 1<sup>er</sup> thermidor (18 juillet)<sup>448</sup>. Deux jours plus tard, le Comité de salut public chargé par ce même décret d'établir une nouvelle organisation du travail<sup>449</sup>, décide la création d'une nouvelle « agence des salpêtres et poudres pour surveiller et diriger immédiatement tout le travail »<sup>450</sup>. Composée de trois membres nommés par le Comité de salut public, elle est également placée sous l'autorité de la Commission des armes et poudres<sup>451</sup>.

**641. Les administrations commerciales.** Le 14 vendémiaire an III (5 octobre 1794), le Comité de salut public crée un Conseil de commerce. Composé de dix membres et placé auprès de la Commission du commerce<sup>452</sup>, il constitue une « sorte d'autorité externe et placée hors de toute hiérarchie administrative »<sup>453</sup>. Dès le 4 ventôse an III (22 février 1795), ce Conseil est

---

<sup>442</sup> RACSP, t. 14, p. 630, séance du 13 messidor an II (1<sup>er</sup> juillet 1794).

<sup>443</sup> Georges Bouchard, *Prieur de la Côte-d'Or, op. cit.*, p. 217.

<sup>444</sup> RACSP, t. 14, p. 631, séance du 13 messidor an II (1<sup>er</sup> juillet 1794).

<sup>445</sup> *Ibid.*

<sup>446</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 53, « Décret qui change le nom de la régie des poudres et salpêtres en celui d'Agence nationale », 7 ventôse an II (25 février 1794).

<sup>447</sup> RACSP, t. 12, p. 317, séance du 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794).

<sup>448</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 51, p. 204, « Décret qui supprime l'agence nationale, ci-devant régie des poudres et salpêtres », 16 messidor an II (14 juillet 1794), al. 1<sup>er</sup>.

<sup>449</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>450</sup> RACSP, t. 15, p. 215, séance du 28 messidor an II (16 juillet 1794).

<sup>451</sup> *Ibid.*

<sup>452</sup> *Ibid.*, t. 17, p. 230, séance du 14 vendémiaire an III (5 octobre 1794).

<sup>453</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement, op. cit.*, p. 464.

remplacé par un Bureau de commerce réunissant quinze membres et un secrétaire. La décision du Comité de salut public fait suite à la transformation de la Commission du commerce elle-même qui, désormais, est chargée d'assurer l'approvisionnement de la République<sup>454</sup>. Le nouveau bureau est d'ailleurs établi près du Comité de salut public<sup>455</sup>. Le Bureau de commerce est semblable à une autorité devant s'assurer du bon fonctionnement des activités commerciales<sup>456</sup>.

**642. La réunion des agences au sein des commissions.** La multiplication de ces agences et bureaux aggrave la dispersion des fonctions de l'administration. Afin de les réunir, Thibaudeau propose le 10 floréal an III (26 avril 1795) de rattacher aux commissions exécutives les agences qui devraient correspondre à de « simples divisions intérieures »<sup>457</sup>. Il lui paraît alors « nécessaire de rapprocher les parties de l'administration que la nature des choses rend dépendante l'une de l'autre, qui doivent marcher ensemble, et qui ne peuvent marcher qu'ensemble »<sup>458</sup>. Une fusion de ces administrations et des commissions exécutives pourrait éviter l'inflation du nombre des agents publics.

## **B) La composition des commissions exécutives**

**643.** Les commissaires et adjoints constituent les principaux administrateurs des commissions exécutives. Leur statut s'apparente à celui de *ministres-exécutants* subordonnés au Comité de salut public (1). Sous l'autorité de ces commissaires et adjoints, se trouvent de très nombreux employés, indirectement dépendants – eux aussi – au Comité de salut public (2).

### **1) Les commissaires et adjoints**

**644. La fixation du nombre de commissaires et adjoints.** L'article 3 du décret du 12 germinal dispose qu'en principe les commissions sont composées de deux commissaires et d'un adjoint qui exerce « les fonctions de secrétaire et de garde des archives »<sup>459</sup>. Cependant, ce principe ne concerne que les commissions de l'agriculture et des arts ; du commerce et des approvisionnements ; des travaux publics ; des secours publics ; des transports, postes et

---

<sup>454</sup> *RACSP*, t. 20, p. 461, séance du 4 ventôse an II (22 février 1795).

<sup>455</sup> *Ibid.*

<sup>456</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 465.

<sup>457</sup> *Moniteur*, t. 24, p. 320, n° 220, 10 floréal an III (29 avril 1795), séance du 7 floréal an III (26 avril 1795), Thibaudeau.

<sup>458</sup> *Ibid.*

<sup>459</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 102, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 3.

messageries ; d'organisation et du mouvement des armées de terre ; enfin celle des armes, poudres et exploitation de mines. Au contraire, la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, ainsi que celle de l'instruction publique sont composées d'un commissaire et de deux adjoints<sup>460</sup>. La Commission des relations extérieures n'est composée que d'un seul commissaire sans adjoint<sup>461</sup>. La Commission de la guerre et celle de la marine et des colonies comprennent chacune un commissaire et un adjoint<sup>462</sup>. Enfin la Commission des finances est d'abord pourvue de cinq commissaires et un adjoint<sup>463</sup>, mais le décret du 29 germinal an II (18 avril 1794) la réorganise avec deux commissaires et un adjoint sous l'appellation de Commission des revenus nationaux<sup>464</sup>.

**645. La nomination par le Comité de salut public.** Les commissaires et les adjoints sont « nommés par la Convention nationale sur la présentation du comité de salut public »<sup>465</sup>. Cependant, les commissions exécutives pouvant inspirer les mêmes craintes que le Conseil exécutif, ses membres sont également choisis en dehors du corps législatif<sup>466</sup>. Ce système assure leur sujétion complète au Comité de salut public, qui demeure libre de procéder à de nouvelles nominations<sup>467</sup>. Le 29 germinal an II (18 avril 1794), jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du gouvernement révolutionnaire, le Comité de salut public n'a pas encore arrêté la liste définitive des commissaires<sup>468</sup>. Néanmoins, les premières nominations, au cours du printemps 1794, profitent largement aux Robespierriistes, à l'instar du choix d'Herman pour la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, de Fleuriot-Lescot (bientôt élu maire de Paris) pour la Commission des travaux publics, de Payan pour la Commission de l'Instruction publique<sup>469</sup>, ou bien encore de Buchot pour celle des relations extérieures<sup>470</sup>. La chute de Robespierre entraîne un premier remaniement des commissaires et de leurs adjoints<sup>471</sup>. D'une certaine manière, ils sont solidaires des membres déchus du Comité de salut public. D'ailleurs, comme mentionné précédemment, les commissaires et adjoints sont solidairement

---

<sup>460</sup> *Ibid.*, art. 4, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>461</sup> *Ibid.*, al. 2.

<sup>462</sup> *Ibid.*, al. 3.

<sup>463</sup> *Ibid.*, al. 4.

<sup>464</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 234, « Décret qui nomme les membres des douze commissions créées par le décret du 12 germinal », 29 germinal an II (18 avril 1794), art. 2, al. 2.

<sup>465</sup> *Ibid.*, vol. 48, p. 104, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 20, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>466</sup> Robert Villiers, « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP*, *op. cit.*, p. 383.

<sup>467</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, *op. cit.*, p. 118.

<sup>468</sup> Julien Boutboul, *Un rouage du Gouvernement Révolutionnaire*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>469</sup> Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>470</sup> Charles-Emilien Thuriot, *Profil d'un ministre sous la Terreur*, Philibert Buchot, Extrait de la *Revue Idéaliste*, Besançon, Imprimerie de Dodivers, 1899, BnF, MFICHE 8-LN<sup>27</sup>-46967, p.11.

<sup>471</sup> Pierre Bertholle, « La création du ministère à l'époque de la Révolution », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur*, *op. cit.*, p. 23.

responsables auprès du Comité de salut public, auquel ils rendent compte en application de l'article 18 du décret instituant les commissions exécutives<sup>472</sup>.

## 2) Les employés des commissions

**646. Le choix des employés.** L'article 20 du décret du 12 germinal dispose que les nominations des employés des différentes commissions exécutives sont soumises à l'approbation du Comité de salut public<sup>473</sup>. Grâce à l'exercice de son pouvoir d'autorisation, il effectue une surveillance « en amont des décisions »<sup>474</sup>. Puis, grâce à son pouvoir d'approbation, il exerce encore une surveillance en aval, qui lui permet potentiellement de revenir sur l'autorisation donnée<sup>475</sup>. Le gouvernement cherche ainsi à surveiller de très près la composition des bureaux qui échappait jusqu'alors à son contrôle et inspirait sa défiance envers l'administration<sup>476</sup>. Le Comité tente également d'éviter que les négligences commises par les employés des bureaux ministériels ne se reproduisent. Le Comité s'aperçoit, pour reprendre les termes d'un arrêté du 18 germinal, « que depuis le décret qui supprime le Conseil exécutif, les affaires sont négligées par les agents du ministère moins sensibles à l'intérêt public qu'à leur intérêt personnel »<sup>477</sup>. Malgré tout, une partie non négligeable du personnel des commissions exécutives provient des anciens ministères<sup>478</sup>. Certes, l'instauration des commissions exécutives s'accompagne de l'éviction d'environ 60 % du personnel des bureaux ministériels<sup>479</sup>, mais la multiplication des fonctionnaires continue de s'accroître. Les employés des commissions exécutives sont généralement choisis en fonction de leur civisme et de leur engagement dans les sections parisiennes<sup>480</sup>. Les tableaux relatifs à la composition des commissions révèlent que certains employés des bureaux sont particulièrement jeunes<sup>481</sup>. André Dautun, élève pensionnaire âgé de 14 ans, et Théodore Martin, 15 ans, travaillent tous deux comme expéditionnaires dans les bureaux consacrés aux monuments dans la section d'histoire naturelle de la deuxième division de la Commission d'Instruction publique, tandis

---

<sup>472</sup> Coll. Baudouin, vol. 48, p. 104, Décret qui supprime le conseil exécutif, art. 18.

<sup>473</sup> Ibid., p. 105, art. 20, al. 2.

<sup>474</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, op. cit., p. 378.

<sup>475</sup> Ibid.

<sup>476</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 316.

<sup>477</sup> RACSP, t. 12, p. 435-436, séance du 18 germinal an II (7 avril 1794).

<sup>478</sup> Camille Richard, *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, op. cit., p. 651.

<sup>479</sup> Clive H. Church, *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy*, op. cit., p. 92.

<sup>480</sup> Voir par exemple, AN, AF/II/24, Plaquette 197, p. 36, Tableau de l'organisation provisoire de la Commission exécutive de l'Instruction publique, approuvé au Comité de Salut public le 19 floréal avec le nom des employés, leur âge, le lieu de leur naissance, leur état antérieur, leur demeure actuelle, et la situation qu'ils occupent dans les Bureaux de la Commission.

<sup>481</sup> Jacques Caritey, « Note sur le personnel des Ministères en 1793 », *La revue administrative*, op. cit., p. 24-25.

que Nicolas Marchand, 15 ans, membre de la section du Bonet-rouge, est expéditionnaire et analyste<sup>482</sup>. Jacques Barbot, 17 ans, volontaire pendant dix-huit mois à l'armée du Nord, travaille quant à lui à l'enregistrement et ouverture des dépêches au sein de la quatrième division de la même Commission<sup>483</sup>. Jacques Montgery, membre de la section de la Fraternité, est employé, au sein de la section consacrée aux écoles et à l'enseignement dans la première division de la Commission, comme expéditionnaire à l'âge de 13 ans, travaillant aux côtés de son père qui en est le chef de bureau<sup>484</sup>.

**647. La fixation des traitements.** Tandis que le décret du 12 germinal fixe le traitement des commissaires à 12 000 livres et celui des adjoints à 8 000, il renvoie la fixation de la rémunération des employés au Comité de salut public, avec pour seule limite un plafond de 6 000 livres<sup>485</sup>. La Convention attribue ainsi au Comité de salut public « un pouvoir réglementaire d'exécution de ses décrets »<sup>486</sup>. En vertu d'un arrêté que ce dernier adopte le 21 thermidor an II (8 août 1794), les employés des commissions exécutives sont répartis en sept classes à partir desquelles sont déterminés leurs traitements<sup>487</sup>. Les rémunérations sont les suivantes : 1<sup>re</sup> classe : 6 000 livres ; 2<sup>e</sup> : 4 200 à 5 000 ; 3<sup>e</sup> : 3 200 à 4 000 ; 4<sup>e</sup> : 2 300 à 3 000 ; 5<sup>e</sup> : 2 000 à 2 400 ; 6<sup>e</sup> : 1 500 à 1 800 ; 7<sup>e</sup> : 1 200 à 1 400. Tous les employés sont « soumis aux mêmes règles et bénéficient des mêmes droits »<sup>488</sup>. Cependant, les employés les plus zélés peuvent bénéficier d'une augmentation d'appointements, voire d'une promotion<sup>489</sup>.

**648. La surveillance des employés.** Malgré la rigueur des dispositions relatives aux employés des commissions, l'ordre de travail établi ne semble pas avoir été scrupuleusement respecté. D'après un témoignage – *a priori* peu crédible –, la gestion du personnel de la Commission des relations extérieures par Philibert Buchot serait un modèle de laxisme :

« A peine eut-il pris possession de son ministère, qu'il réunit tous ses subordonnés et leur dit : “que les affaires étant à peu près nulles, il exigeait d'eux une seule chose, c'était de se présenter tous les jours dans les bureaux, à dix heures du matin, pour s'assurer qu'il n'avait

---

<sup>482</sup> AN, AF/II/24, Plaquette 197, p. 36, « Tableau de l'organisation provisoire de la Commission exécutive de l'Instruction publique, approuvé au Comité de Salut public le 19 floréal avec le nom des employés, leur âge, le lieu de leur naissance, leur état antérieur, leur demeure actuelle, et la situation qu'ils occupent dans les Bureaux de la Commission ».

<sup>483</sup> *Ibid.*

<sup>484</sup> *Ibid.*

<sup>485</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 105, Décret qui supprime le conseil exécutif et provisoire, art. 21.

<sup>486</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 533.

<sup>487</sup> AN, AF/II/23/A, Plaquette 181, p. 74, « Extrait du registre des arrêtés du Comité de salut public du 21 thermidor ».

<sup>488</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 534.

<sup>489</sup> Catherine Kawa, « La morale républicaine à l'usage des bureaux ou la vertu des commis », in Michel Vovelle, (dir.), *Révolution et République*, *op. cit.*, p. 407.



pas besoin de leurs services ; après quoi, chacun d'eux serait libre de disposer de sa journée à sa guise.' Les employés, qui n'aiment pas moins les vacances que les écoliers, applaudirent à ce langage d'une voix unanime et proclamèrent le citoyen Buchot le premier ministre des affaires étrangères qu'ait jamais eu la France<sup>490</sup>. »

Le témoignage recèle sans doute un fond de vérité. Les membres du Comité de salut public adoptent alors des arrêtés afin d'accentuer la surveillance du gouvernement sur les bureaux des commissions exécutives. Un arrêté du 13 prairial an II (1<sup>er</sup> juin 1794) prévoit qu'un citoyen sera nommé par chaque commissaire afin qu'il rende compte de l'assiduité et de la ponctualité des employés<sup>491</sup>. Les employés doivent être présents dans les bureaux des commissions de dix heures du matin à deux heures de l'après-midi, puis de cinq heures à huit heures et demie le soir<sup>492</sup>. Ils reçoivent les citoyens en audiences entre midi et deux heures<sup>493</sup>. Néanmoins, le 2 fructidor an II (19 août 1794), le Comité de salut public arrête qu'à « compter du 10 de ce mois, les séances de travail dans les bureaux des différentes Commissions exécutives seront continues depuis neuf heures précises du matin jusqu'à quatre heures de l'après-midi »<sup>494</sup>. Par ailleurs, « les audiences pour le public seront de deux heures à quatre »<sup>495</sup>. Les employés sont placés sous la surveillance des chefs de bureaux qui rendront des comptes aux « Commissaires de chaque Commission respective lesquels en rendront pareillement compte au Comité de Salut public »<sup>496</sup>. Les chefs de bureau remplacent donc les surveillants institués par l'arrêté du 13 prairial (1<sup>er</sup> juin) et désormais supprimés<sup>497</sup>. Cependant, la Convention continue de craindre que les employés puissent jouir d'une trop grande influence. Le député Thibault déclare à ses homologues : « Portez vos yeux sur les diverses commissions : vous verrez une nuée de commis plus insolents et plus dispendieux que ceux de l'ancien régime, inaccessibles dans leurs bureaux, inhabiles à leurs occupations. On écrit, on imprime mille fois plus, et on ne fait point de besogne<sup>498</sup>. »

**649. Le départ des employés.** Le Comité de salut public souhaite également anticiper les défections des commis qui deviennent de plus en plus fréquentes<sup>499</sup>. En conséquence, l'arrêté du 13 prairial (1<sup>er</sup> juin) dispose que chaque démission doit être acceptée par le commissaire

---

<sup>490</sup> Charles-Emilien Thuriot, *Profil d'un ministre sous la Terreur, Philibert Buchot, op. cit.*, p. 12.

<sup>491</sup> AN, AF/II/24, Plaquette 192, p. 33, « Arrêté du 13 prairial an II signé par Carnot », art. 1<sup>er</sup>.

<sup>492</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>493</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>494</sup> *Ibid.*, AF/III/23/A, Plaquette 181, p. 80, « Extrait du registre des arrêtés du Comité de Salut public du 2 fructidor an II », art. 2.

<sup>495</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>496</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>497</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>498</sup> *Moniteur*, t. 22, p. 660, n° 75, 15 frimaire an II (5 décembre 1794), séance du 13 frimaire an III (3 décembre 1794), Thibault.

<sup>499</sup> Julien Boutboul, *Un rouage du Gouvernement Révolutionnaire, op. cit.*, p. 52.

ainsi que par le Comité de salut public<sup>500</sup>. Cependant, l'augmentation du nombre de fonctionnaires employés dans les bureaux des commissions exécutives se poursuit de la même manière que dans les anciens ministères. Face à l'ampleur du phénomène bureaucratique, Thibaudeau demande le 7 floréal an III (26 avril 1795) une réduction du nombre d'employés subalternes dont « la profession cesse d'être honorable lorsqu'elle n'est pas utile »<sup>501</sup>. Il propose de décréter, d'une part, que chaque commission ne sera plus composée que d'un seul commissaire sans aucun adjoint<sup>502</sup>, et d'autre part que le Comité de salut public sera habilité à procéder aux réductions d'effectifs nécessaires<sup>503</sup>. La Convention décrète une réduction des postes le 29 frimaire an III (17 juin 1795). Le nombre des secrétaires-commis employés dans les commissions exécutives est réduit d'un tiers<sup>504</sup>. En réalité, le personnel des commissions exécutives demeure en grande partie celui des anciens ministères. Les employés restés à leurs postes à l'issue d'une épuration des bureaux assurent une transition vers le régime de la République directoriale<sup>505</sup>.

### **C) Les moyens d'action des commissions exécutives**

**650.** À l'instar du Conseil exécutif, les commissions exécutives poursuivent leurs activités grâce aux dotations budgétaires votées par le corps législatif (1), ainsi qu'en exerçant avec parcimonie un pouvoir réglementaire naissant (2).

#### **1) Le financement des commissions exécutives**

**651. La comptabilité des commissions.** Le décret voté le 30 germinal an II (19 avril 1794), texte fondamental pour l'organisation des commissions exécutives, établit les règles de la comptabilité des douze commissions exécutives<sup>506</sup>. Il organise une véritable dépendance financière des commissions exécutives à l'égard de la trésorerie nationale, elle-même dépendante de la Convention nationale. En effet, l'article 3 du décret dispose que « la trésorerie ne pourra acquitter aucune ordonnance que sur les fonds qui auront été mis à la disposition de

---

<sup>500</sup> AN, AF/II/24, Plaquette 192, p. 33, « Arrêté du 13 prairial an II signé par Carnot », art. 2.

<sup>501</sup> *Moniteur*, t. 24, p. 320, n° 220, 10 floréal an III (29 avril 1795), séance du 7 floréal an III (26 avril 1795), Thibaudeau.

<sup>502</sup> *Ibid.*, t. 24, p. 323, n° 221, 11 floréal an III (30 avril 1795), séance du 7 floréal an III (26 avril 1795), Thibaudeau.

<sup>503</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>504</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 62, p. 210-211, « Décret qui réduit le nombre des employés comme secrétaires-commis dans les commissions exécutives & agences, & dans les administrations de département & district », 29 prairial an III (17 juin 1795).

<sup>505</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 402.

<sup>506</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 48, p. 241 à 243, « Décret relatif à la comptabilité des douze commissions créées par décret du 12 germinal », 30 germinal an II (19 avril 1794).

l'ordonnateur, par un décret de la Convention »<sup>507</sup>. La comptabilité des commissions est placée sous la surveillance des commissaires de la trésorerie nationale, lesquels « en rendront compte aux comités de salut public et des finances »<sup>508</sup> et dénonceront toutes les négligences et les abus commis avec les deniers publics. Afin de déterminer les sommes qui seront allouées aux commissions, chacune d'entre elles « présentera, dans le courant du mois de floréal, l'état détaillé, et par aperçu, des fonds nécessaires au service qui lui est confié jusqu'au 30 prairial prochain »<sup>509</sup>. Chaque commission exécutive renouvellera l'opération avant le 20 du dernier mois de chaque trimestre « pour la dépense, par aperçu, du trimestre suivant »<sup>510</sup>. De même, les « ministres, administrateurs et commissaires, dont les fonctions qui leur étoient confiées sont délégués aux douze nouvelles commissions, leur rendront compte des dépenses arriérées qui sont encore dues »<sup>511</sup>. Toutefois, les commissions ne pourront pas recevoir les fonds inutilisés qui avaient été mis à la disposition des ministères, des anciens ordonnateurs, commissaires ou autres administrateurs<sup>512</sup>. L'article 1<sup>er</sup> prévoit que la comptabilité des douze commissions exécutives doit demeurer distincte et séparée de la comptabilité de ces anciennes institutions. Dans l'attente de la réalisation des états détaillés, le décret du 30 germinal octroie une somme temporaire à chacune des commissions, à savoir un million cinq cent mille livres pour la Commission des administrations civiles, police et tribunaux de même que pour celle d'agriculture et des arts, deux millions pour celles de l'instruction publique et des revenus nationaux, cent millions pour celle du commerce et des approvisionnements, six millions pour celle des travaux publics, vingt millions pour celle des travaux publics et des armes et poudres, dix-huit millions pour celle des transports, postes et messageries, trois millions pour celle de l'organisation et du mouvement des armées, douze millions pour celle de la marine et des colonies, enfin un million pour celle des relations extérieures<sup>513</sup>.

**652. Des crédits mensuellement renouvelés.** Constamment, des décrets autorisent la trésorerie nationale à délivrer des fonds aux commissions exécutives. Par exemple, un décret du 1<sup>er</sup> messidor an II (19 juin 1794) ouvre un crédit de cent-quatre-vingt-quinze millions, dont cent-cinquante pour la Commission du commerce, trois pour celle des travaux publics, vingt pour celle des transports, postes et messageries, vingt également pour celle des armes et poudres

---

<sup>507</sup> *Ibid.*, p. 241, art. 3.

<sup>508</sup> *Ibid.*, p. 243, art. 10.

<sup>509</sup> *Ibid.*, p. 241-242, art. 5.

<sup>510</sup> *Ibid.*, p. 242, art. 6.

<sup>511</sup> *Ibid.*, p. 243, art. 9.

<sup>512</sup> *Ibid.*, p. 241, art. 2.

<sup>513</sup> *Ibid.*, p. 242, art. 6.

et deux millions pour celle de l'organisation et mouvement des armées<sup>514</sup>. Le 24 messidor (12 juillet 1794), de nouveaux crédits sont ouverts à hauteur d'un million pour la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, cent-cinquante millions pour celle de commerce et des approvisionnements, huit millions pour les travaux publics, vingt millions pour les secours publics, vingt-cinq millions pour les transports, postes et messageries, deux millions pour le mouvement des armées de terre, trois millions pour la Marine et les colonies et un million pour la trésorerie nationale<sup>515</sup>. Un autre décret, en date du 21 fructidor an II (7 septembre 1794), dispose que la trésorerie nationale fera crédit d'un million à la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, de cent-cinquante millions pour le commerce et les approvisionnements, huit millions pour les travaux publics, quinze millions pour les secours publics, trente millions pour les transports, postes et messageries, trois millions pour l'organisation et le mouvement des armées, six millions pour les armes et poudres, afin de pourvoir aux dépenses que chacune de ces commissions est chargée d'ordonner<sup>516</sup>. La Convention vote la délivrance de nouveaux crédits, moins d'un mois après, le 8 vendémiaire an III (29 septembre 1794)<sup>517</sup>. Les délivrances de crédits se succèdent ainsi avec des intervalles réguliers, d'environ un mois, comme en témoignent encore les décrets du 11 brumaire an III<sup>518</sup> (1<sup>er</sup> novembre 1794) et du 9 frimaire an III (29 novembre 1794)<sup>519</sup>.

## 2) Un pouvoir réglementaire restreint

**653. L'absence de reconnaissance du pouvoir réglementaire des commissions.** Comme le Conseil exécutif provisoire autrefois, les douze commissions exécutives semblent posséder un germe de pouvoir réglementaire. L'article 17 du décret du 12 germinal régissant la correspondance des commissions avec le Comité de salut public laisse plutôt penser que leurs

<sup>514</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 51, p. 3, « Décret portant que la trésorerie nationale ouvrira un crédit de 195 millions aux cinq commissions y désignées », 1<sup>er</sup> messidor an II (19 juin 1794).

<sup>515</sup> *Ibid.*, vol. 51, p. 184, « Décret que la trésorerie nationale ouvrira un crédit d'un million à la commission des administrations civiles, police et tribunaux ; de cent cinquante millions à celle de commerce et des approvisionnements ; de huit millions à celle des travaux publics », 24 messidor an II (12 juillet 1794), art. 1<sup>er</sup>.

<sup>516</sup> *Ibid.*, vol. 53, p. 163, « Décret portant que la trésorerie nationale ouvrira un crédit d'un million à la commission des administrations civiles, police et tribunaux ; de six cent mille livres à la trésorerie nationale, &c. », 21 fructidor an II (7 septembre 1794).

<sup>517</sup> *Ibid.*, vol. 54, p. 46, « Décret qui autorise la trésorerie nationale à ouvrir un crédit aux différentes commissions exécutives », 8 vendémiaire an III (29 septembre 1794).

<sup>518</sup> *Ibid.*, vol. 55, p. 55-56, « Décret portant que la trésorerie nationale ouvrira un nouveau crédit aux différentes commissions exécutives », 11 brumaire an III (1<sup>er</sup> novembre 1794).

<sup>519</sup> *Ibid.*, vol. 56, p. 54, « Décret portant que la trésorerie nationale ouvrira un crédit d'un million cinq cent mille livres à la commission des administrations civiles, police & tribunaux de six millions à la commission des travaux publics, &c. », 9 frimaire an III (29 novembre 1794).

opérations « sont des décisions relatives à l'exécution matérielle des lois »<sup>520</sup>. Pourtant, « les commissions exécutives sont parfois dotées d'un véritable pouvoir de décision, sans qu'il soit toujours possible de déterminer quelle est la nature de ces mesures, ni surtout quel est leur objet »<sup>521</sup>. Toutefois, les commissions exécutives sont parfaitement dépourvues de fonctions législatives et judiciaires :

« L'administration n'exerce toujours pas de volontarisme juridique dans la mesure où elle ne collabore pas, en principe, à la puissance législative, ni n'est investie du pouvoir de juger. Ces deux prérogatives ne sauraient être constitutionnellement reconnues à l'administration : ce serait lui conférer un pouvoir qui contrarierait la représentation impersonnelle de la nation par un corps législatif inféodant le pouvoir exécutif<sup>522</sup>. »

**654. Un pouvoir issu de l'organisation interne des commissions.** Les commissions exécutives s'emparent partiellement du pouvoir réglementaire, en inscrivant dans leur organisation interne l'utilisation d'actes réglementaires. À titre d'illustration, le plan d'organisation de la Commission des relations extérieures prévoit expressément que le commissaire « fera toutes les circulaires pour l'envoy des loix ou pour des mesures générales qui n'appartiennent à aucune Division particulière »<sup>523</sup>. Il est affirmé que le sous-chef de la première division de la Commission des relations extérieures s'occupe « des circulaires pour l'envoi des Loix »<sup>524</sup>. Pour son compte, la Commission de l'organisation et du mouvement des armées s'accorde dans son plan la possibilité de rédiger des règlements et des instructions. La deuxième section de sa première division prend effectivement en charge l'élaboration des règlements et instructions pour fixer la solde des troupes et pour les dépenses liées au recrutement ; la première section de la deuxième division s'occupe des règlements et instructions relatives à l'infanterie ; enfin la troisième section de cette deuxième division adopte les règlements et instructions relatives à l'artillerie, aux sapeurs et aux mineurs<sup>525</sup>. En pratique, les commissions exécutives emploient bel et bien ce pouvoir réglementaire. La Commission des administrations civiles, police et tribunaux adresse par exemple des circulaires afin de donner des instructions à tous les tribunaux de la République et de répondre aux questions posées par les corps administratifs ou judiciaires<sup>526</sup>. L'essor – relatif – de ce pouvoir réglementaire semble attester qu'il demeure impossible pour le pouvoir gouvernemental de

---

<sup>520</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit., p. 201.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 203-204.

<sup>522</sup> Grégoire Bigot, « Bureaucratie (1789-1870) », in *Études offertes au professeur René Hostiou*, op. cit., p. 15.

<sup>523</sup> AN, AF/II/24, Plaque 196, pièce 24, « Relations extérieures. Division générale des opérations. Rapport au Comité de Salut public », 8<sup>e</sup> bureau, secrétariat, p. 8, art. 8.

<sup>524</sup> *Ibid.*, Plaque 197, « État Général de la Répartition du travail de la Commission des Relations Extérieures avec le nom & le traitement des employés », première division.

<sup>525</sup> *Ibid.*, Plaque 196, « Nouvelle organisation des Bureaux à soumettre au Comité de Salut public ».

<sup>526</sup> Georges Bourgin, « La commission des administrations civiles, police et tribunaux », *AHRF*, 1930, p. 176.

priver l'administration de toute autonomie. Les commissions exécutives agissent de la même manière que les ministres depuis le commencement de la Révolution. Grâce au développement de cette relative autonomie,

« les commissions exécutives jouèrent un rôle plus considérable et c'est là surtout que s'affirma une certaine tradition. Ces commissions, en vertu du texte de fructidor, n'étaient plus étroitement subordonnées au comité de salut public, mais seulement à la surveillance des divers comités ; et comme elles étaient permanentes, alors que les comités étaient changeants, il en résulta qu'elles acquirent, surtout après la paix de Bâle, une certaine indépendance et une certaine initiative. Les commissions tendirent à devenir des ministères véritables. Les commissions exécutives furent d'ailleurs assez souvent critiquées à l'assemblée comme empreintes dans leur organisation d'esprit monarchique<sup>527</sup>. »

Les similitudes sont telles entre les deux institutions que la Convention thermidorienne s'apprête à mettre un terme à l'expérience des commissions exécutives et à rétablir les ministères dans la prochaine constitution.

#### **D) La suppression programmée des commissions exécutives**

**655. Les commissions, institutions de transition.** Les Thermidoriens constatent rapidement que le système polysynodique des commissions exécutives manque à la fois d'efficacité et de cohérence<sup>528</sup>. Les commissions exécutives apparaissent alors comme un simple système provisoire. Cambacérès demande, dès le 11 août 1794, leur suppression afin de simplifier la machine administrative et de réduire ses frais<sup>529</sup>. Au cours des débats du mois de floréal an III, la question du rétablissement de six ministres est soulevée. Thibaudeau estime que la Convention nationale pourrait conserver en son sein l'ensemble des pouvoirs, car elle aurait toujours « la pensée du gouvernement, et cette pensée resterait dans le comité ; les ministres ne feraient qu'exécuter ses projets ; il n'y aurait donc pas de division des pouvoirs »<sup>530</sup>. Le retour au principe de séparation des pouvoirs ne serait souhaitable qu'à l'époque de l'établissement du gouvernement constitutionnel<sup>531</sup>. Au nom du Comité de salut public, le député Gamon déclare que la Commission des armes a « rempli ses devoirs d'une manière digne d'éloges »<sup>532</sup>. Cependant, maintenant que l'établissement d'un nouveau gouvernement approche, les « douze Commissions devront être réduites à six départements ; il

---

<sup>527</sup> Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, op. cit., p. 201.

<sup>528</sup> Gérard Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, op. cit., p. 72.

<sup>529</sup> *Moniteur*, t. 21, p. 473, 27 thermidor an II (14 août 1794), séance du 24 thermidor an II (11 août 1794), Cambacérès.

<sup>530</sup> *Ibid.*, t. 24, p. 428, n° 234, 24 floréal an III (13 mai 1795), séance du 20 floréal an III (9 mai 1795), Thibaudeau.

<sup>531</sup> *Ibid.*

<sup>532</sup> *Ibid.*, t. 25, p. 669, n° 352, 22 fructidor an III (8 septembre 1795), séance du 18 fructidor an III (4 septembre 1795), Gamon au nom du Comité de salut public.

faut donc préparer à l'avance, et peu à peu, cette réduction, de manière qu'elle soit sensible le moins possible, et que la marche des affaires n'en soit point arrêtée »<sup>533</sup>. Il est décrété que la Commission des armes serait supprimée et cesserait ses fonctions à compter du 1<sup>er</sup> vendémiaire an IV (23 septembre 1795)<sup>534</sup>. Ses attributions sont réparties entre les autres commissions<sup>535</sup>. Enfin, la Convention adopte le 10 vendémiaire an IV (1<sup>er</sup> octobre 1795) un décret organisant un nouveau ministère<sup>536</sup>. Elle rétablit les six départements ministériels maintenus jusqu'en 1794. En attendant l'entrée en vigueur de la Constitution de l'an III et de la loi relative à l'organisation du ministère, « les commissions exécutives continuent encore de fonctionner pendant quelques mois pour éviter une rupture brutale »<sup>537</sup>.

**656. La réhabilitation du ministère.** Après thermidor an II, « la réhabilitation du “*pouvoir exécutif*” est d'abord celle de l'expression qui avait été bannie par les constitutions de 1793 »<sup>538</sup>. Mais pour être rétablie, l'institution ministérielle ne doit plus être, suivant les mots de Boissy d'Anglas, un « organe sans dignité, sans force, sans stabilité... soumis à l'action d'une autorité suprême qui exerce sur tous ses membres le droit de vie et de mort, les accuse, les révoque et les fait emprisonner à son gré »<sup>539</sup>. Boissy ambitionne ainsi d'en finir avec le gouvernement d'assemblée<sup>540</sup>. En revanche, « les ministres ne sont toujours que de simples exécutants, car la distinction jacobine entre gouvernement et administration est conservée »<sup>541</sup>.

---

<sup>533</sup> *Ibid.*

<sup>534</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 65, p. 192, « Décret qui supprime la commission des armes & poudres », 18 fructidor an III (4 septembre 1795), art. 1<sup>er</sup>.

<sup>535</sup> *Ibid.*, p. 193, art. 2.

<sup>536</sup> *Ibid.*, vol. 66, p. 80 à 84, « Décret sur l'organisation du ministère », 10 vendémiaire an IV (1<sup>er</sup> octobre 1795).

<sup>537</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>538</sup> Marcel Morabito, « L'an III et l'héritage du Comité de salut public », *RHD*, janvier-mars 1997, p. 94.

<sup>539</sup> Cité par Marcel Morabito, *Ibid.*

<sup>540</sup> Jean-Paul Clément, *Aux sources du libéralisme français*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>541</sup> Claude Carré, *Histoire du ministère de la Défense*, *op. cit.*, p. 105.

## CONCLUSION DU TITRE II

**657. La suppression du titre de *ministre*.** La période du gouvernement révolutionnaire coïncide avec la recherche d'un nouveau modèle gouvernemental propre à remplacer les *ministres-exécutants*. Certes, dans un premier temps, les Conventionnels n'ont jamais ambitionné d'instituer le Comité de Défense générale puis le Comité de salut public dans le but de remplacer le ministère ; il n'était alors question que de surveiller le Conseil exécutif<sup>1</sup>. Pourtant, les membres de ces comités deviennent de vrais *ministres-gouvernants*. En revanche, la volonté de trouver une institution administrative de substitution au Conseil exécutif provisoire est perceptible dans de nombreux projets constitutionnels présentés à la Convention, puis avec la création des commissions spéciales à partir d'octobre 1793<sup>2</sup>. Malgré tout, les plans constitutionnels comportant des systèmes anti-ministériels originaux ne sont pas discutés à la Convention, tandis que les commissions administratives coexistent avec le Conseil exécutif. Ce n'est qu'à la suite de longues tergiversations que le Comité de salut public décide de franchir le cap en présentant le décret du 12 germinal an II portant suppression du Conseil exécutif et son remplacement par des commissions exécutives. En vertu de cette réforme, le nom haï de ministre disparaît aussi bien du gouvernement que de l'administration.

**658. La *collectivisation* des activités gouvernementales et administratives.** Si l'organisation du Comité de salut public consacre l'exercice collégial de la fonction gouvernementale, l'établissement des commissions exécutives marque l'aboutissement de l'idée de collectiviser l'exercice de la fonction administrative. À cet égard, l'organisation des commissions se rapproche beaucoup de celle des conseils polysynodiques entre 1715 et 1718, ainsi que des conseils présents dans les projets de Baraillon, Daunou ou Poulitier. De la même manière, les commissions exécutives sont de « véritables ministères collégiaux qui remplac[ent] les ministres entre l'an I et l'an III et [sont] subordonnées au Comité de salut public, comme les conseils polysynodiques l'avaient été au Conseil de régence »<sup>3</sup>. Une réelle similarité est observable « tant au niveau des fondements théoriques, de la structure que des ressorts administratifs utilisés »<sup>4</sup>. En l'an II comme sous la Régence, cette collégialité remplace le

---

<sup>1</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 387.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 390.

<sup>3</sup> Alexandre Dupilet et Thierry Sarmant, « Polysynodie et gouvernement par conseil », *HES*, op. cit., p. 64.

<sup>4</sup> Gérald Gourichon, *La comparaison des systèmes anti-ministériels*, op. cit., p. 62.



système de l'agent unique<sup>5</sup>. En effet, l'exercice personnel du pouvoir fonde en grande partie le discours contre le « despotisme ministériel » depuis le début du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'à la suppression du Conseil exécutif en 1794. Les commissions exécutives constituent finalement « une seconde polysynodie »<sup>6</sup>. Pourtant, la volonté de collectiviser l'activité ministérielle est une réponse à un problème illusoire. Un ministre ne travaille jamais seul dans son département. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer le fonctionnement des cabinets sous les régimes postérieurs à la Révolution. Bien que les ministres soient rétablis comme chefs uniques des différents départements du pouvoir exécutif, l'évolution des cabinets amène une « collectivisation de la fonction ministérielle »<sup>7</sup>. Quelle que soit la forme de l'institution ministérielle, ses bureaux constituent toujours des « cerveaux collectifs »<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>6</sup> Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner*, *op. cit.*, p. 545.

<sup>7</sup> Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages*, *op. cit.*, p. 555 à 597.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 578.

## CONCLUSION DE LA PARTIE II

### **659. La séparation du gouvernement d'assemblée et de l'administration ministérielle.**

Le remplacement du Conseil exécutif par les commissions exécutives s'inscrit dans la logique d'établir une division entre le gouvernement et l'administration. Demeure ainsi une « stricte distinction entre la délibération, la surveillance, les grandes mesures de salut public d'une part, l'administration, les détails de l'exécution de l'autre »<sup>1</sup>. Pourtant, la Convention aurait pu se contenter de « supprimer les ministres et de transporter en droit tous leurs pouvoirs au comité »<sup>2</sup>, laissant au Comité de salut public la charge de remplacer directement les ministres<sup>3</sup>. Cependant, la volonté de distinguer le gouvernement et l'administration l'emporte sur ces considérations. En dépit de l'établissement des commissions exécutives, les fonctions ministérielles ne disparaissent pas réellement. L'activité gouvernementale des ministres est prise en charge par les comités de gouvernement de la Convention, tandis que leurs fonctions administratives et exécutives sont à présent exercées par les commissions exécutives. La réapparition des ministres dans la Constitution de l'an III entérine cette dualité « entre le gouvernement, représenté par les directeurs, et l'administration, incarnée par les ministres »<sup>4</sup>. De même, le régime du Consulat divise l'Exécutif entre les trois consuls « qui forment un gouvernement »<sup>5</sup> et les ministres en charge de l'administration. Il est aussi possible de comparer le Conseil d'État napoléonien au Conseil exécutif de la Constitution du 24 juin 1793 ou au Comité de salut public, en relevant sa qualité d'organe collégial et gouvernemental dont les ministres ne font pas partie. La distinction du gouvernement et de l'administration subsiste jusque dans la V<sup>e</sup> République. Si les ministres font désormais partie du gouvernement, cet ensemble gouvernemental demeure hiérarchiquement supérieur à l'administration dont il dispose, d'après les termes de l'article 20 de la Constitution de 1958<sup>6</sup>.

**660. La persistance de la dualité organique du pouvoir exécutif.** L'abolition de la monarchie n'entraîne pas l'abandon du dualisme du pouvoir exécutif<sup>7</sup>, qui permettait jusqu'alors de contrebalancer l'irresponsabilité du roi par la responsabilité de ses ministres. La

---

<sup>1</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins*, op. cit., p. 338.

<sup>2</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 119.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>4</sup> Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 402.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 432.

<sup>6</sup> Constitution du 4 octobre 1958, titre III, art. 20, al. 2.

<sup>7</sup> Michel Troper, « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *RFHIP*, op. cit., p. 306.

distinction de l'administration et du gouvernement justifie désormais cette dualité organique, qui « a pour objet de dédoubler le pouvoir exécutif dont l'unité a paru problématique à beaucoup de juristes et qui souffre de l'équivocité remarquable du terme d'exécution en droit public »<sup>8</sup>. À travers l'assimilation du Comité de salut public à un organe gouvernemental, la Convention nationale pose une base qui sera conservée par les régimes politiques postérieurs et consacrée lors l'avènement du parlementarisme sous la Restauration. Le pouvoir exécutif est désormais divisé entre des *gouvernants* et des *exécutants*. C'est ainsi que, selon les propos tenus par Boissy d'Anglas, le 5 messidor an III (23 juin 1795), le Directoire détient « la pensée du gouvernement. Un seul esprit embrassera toutes les parties sous leur rapport général, mais il n'en saisira que l'ensemble, les détails de l'administration seront confiés sous ses ordres à des ministres nommés et révocables à sa volonté »<sup>9</sup>. Les ministres du Directoire accomplissent « une fonction applicative (d'action) »<sup>10</sup>, lorsque les Directeurs exercent « une véritable mission de direction (de pensée) »<sup>11</sup>. Le dualisme conseil gouvernemental/administration ministérielle sert même de modèle aux républiques sœurs telles que les Provinces-Unies qui, dans leur Constitution de 1798, établissent un directoire de cinq membres « ayant sous lui des agents d'exécution »<sup>12</sup>. Le pouvoir exécutif de la Constitution cisalpine de 1797 est réalisé suivant le même paradigme<sup>13</sup>, tandis que la Constitution napolitaine prévoit la coexistence de cinq *archontes-gouvernants* et de *ministres-exécutants* au sein du pouvoir exécutif<sup>14</sup>, et que la Constitution romaine de 1798 instaure cinq consuls pour gouverner et des commissions « préfectorales »<sup>15</sup> pour administrer les départements ministériels. Enfin, la dualité du pouvoir exécutif devient une caractéristique du parlementarisme<sup>16</sup>. Elle permet alors d'établir dans un régime parlementaire une double responsabilité des ministres devant le chef de l'État et devant le parlement.

---

<sup>8</sup> Olivier Beaud, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>9</sup> Cité par Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement*, *op. cit.*, p. 553.

<sup>10</sup> Thibault Desmoulins, *L'arbitraire, Histoire et théorie*, *op. cit.*, p. 403.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Annie Jourdan, « République française, Révolution batave : le moment constitutionnel », in Pierre Serna (dir.), *Républiques sœurs, Le Directoire et la révolution atlantique*, Rennes, PUR, coll. « Histoire », 2009, p. 309.

<sup>13</sup> Jacques Godechot, *La grande nation*, *op. cit.*, p. 348.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 345.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 349.

<sup>16</sup> Michel Pertué, *Aux origines du gouvernement révolutionnaire*, *op. cit.*, t. 1, p. 6. Un pouvoir exécutif moniste, au contraire, correspond davantage à un régime d'assemblée dans lequel les pouvoirs sont confondus. Voir Bernard Chantebout, « Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 45.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**661. Une évolution sémantique significative.** Conseillers du roi sous l’Ancien Régime, les ministres sont désignés pendant la Révolution française sous le nom d’agents du pouvoir exécutif. En pratique, ils deviennent même de simples commis après l’établissement du gouvernement révolutionnaire en octobre 1793. C’est alors qu’ils sont remplacés en avril 1794 par des commissaires placés à la tête de douze commissions exécutives. Le pouvoir exécutif se trouvant « réduit à son rôle étymologique »<sup>1</sup>, celui de simple *exécutant* des décisions prises par un pouvoir législatif ou un gouvernement indépendant, les ministres n’exercent aucun pouvoir politique. Dès 1795, l’institution ministérielle réapparaît explicitement dans l’ordre constitutionnel. Le titre de ministre n’est plus remis en cause par les régimes postérieurs. Au contraire, la « dignité ministérielle »<sup>2</sup> se décline dorénavant sous plusieurs formes : ministre d’État, ministre délégué auprès du Premier ministre<sup>3</sup>, ministre « ordinaire » ou secrétaire d’État. La diversité des appellations marque l’importance politique attachée à un département, les domaines régaliens étant par exemple confiés aux ministres, tandis que les secrétaires d’État sont à la tête d’un département placé sous la tutelle d’un ministère plus important. Aussi reflète-t-elle la considération portée au titulaire du portefeuille dans la hiérarchie établie au sein de l’Exécutif, le secrétaire d’État se trouvant éventuellement être un novice en politique lorsque le titre de ministre d’État est donné *intuitu personae* pour distinguer un membre éminent du

---

<sup>1</sup> Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>2</sup> Jean Cabannes, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 61 : « Les ministres délégués auprès du Premier ministre reçoivent, comme les ministres à portefeuille ordinaires, des attributions déterminées, mais exercées par délégation du Premier ministre et auprès de lui ».

gouvernement<sup>4</sup>. Par ailleurs, si le pouvoir exécutif est toujours désigné par métonymie en raison de son exercice de la fonction exécutive, il n'est plus un organe subordonné. Les ministres sont, d'après le titre III de la Constitution du 4 octobre 1958, des membres du gouvernement et exercent une fonction gouvernementale<sup>5</sup> aux côtés d'un chef de l'État bénéficiant d'une irresponsabilité politique. Les ministres de la V<sup>e</sup> République exercent toujours les fonctions exécutives et administratives dévolues à leurs homologues de la période révolutionnaire, mais contrairement à ces derniers, ils gouvernent véritablement et conduisent « la politique de la nation »<sup>6</sup>. Ils sont effectivement compétents dans les domaines diplomatiques, militaires ou budgétaires, qui sont du ressort du gouvernement. Cependant, ni la Constitution, ni aucune loi organique, n'établit une liste exhaustive des attributions ministérielles.

**662. Du « despotisme ministériel » à la séparation des pouvoirs.** Les critiques formulées tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle contre le « despotisme ministériel » proviennent essentiellement de l'absence d'une délimitation constitutionnelle de leur pouvoir. À cette époque, l'idée de constitution s'impose, *a contrario*, comme une reconnaissance du principe de séparation des pouvoirs. L'application de la constitution permet d'inscrire l'institution ministérielle dans un ordre constitutionnel, qui serait par essence opposé au despotisme. Cependant, le renversement de la monarchie le 10 août 1792 met un terme à cette courte expérimentation d'un régime constitutionnel. L'état d'exception dans lequel se trouve la France en 1793 conduit à un abandon temporaire du principe cardinal de la séparation des pouvoirs. Le gouvernement révolutionnaire se caractérise par une confusion des pouvoirs au profit de la Convention nationale et de son Comité de salut public. La confusion des pouvoirs est toutefois exceptionnelle et de courte durée. La Constitution du 26 octobre 1795 est à cet égard une réplique franche au gouvernement révolutionnaire. Elle introduit le plus strict régime de séparation des pouvoirs de notre histoire constitutionnelle. En établissant systématiquement une constitution, tous les régimes postérieurs agrègent les ministres à un ordre constitutionnel dans lequel leurs rapports avec les autres pouvoirs constitués et la distribution générale des compétences sont déterminés. Ainsi, le « despotisme ministériel » disparaît du langage politique. Il n'en demeure pas moins que les ministres continuent de susciter l'hostilité de l'opposition parlementaire au sein des chambres législatives, voire celle des citoyens et du pouvoir médiatique. Des formes de responsabilité concurrente de la responsabilité politique

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>5</sup> Voir Constitution du 4 octobre 1958, titre III, art. 20 à 23.

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 21.

pourraient même être instituées pour accentuer le contrôle exercé sur les ministres<sup>7</sup>. L'exercice des fonctions ministérielles ne cesse donc pas d'être regardé comme un fardeau par les membres du gouvernement de la V<sup>e</sup> République<sup>8</sup>.

**663. Une organisation interne arrêtée par la loi.** La détermination par la loi ou par la constitution du nombre de départements ministériels et de leurs attributions est une autre singularité de l'époque révolutionnaire. Elle s'oppose au principe de la « liberté gouvernementale dans la fixation des règles régissant l'organisation ministérielle »<sup>9</sup>. La postérité ne retiendra pas ce modèle d'une organisation législative du ministère qui, selon Maurice Hauriou, lie « d'une façon intolérable la liberté du pouvoir exécutif »<sup>10</sup>, alors que « les nécessités de la politique, au moment de la constitution d'un nouveau cabinet ministériel, exigent fréquemment des remaniements dans le nombre des départements ministériels »<sup>11</sup>. Les régimes postérieurs à la Révolution française concèdent au pouvoir exécutif la faculté de régler sa propre organisation interne. Par exemple, quatre nouveaux départements ministériels sont créés sous le Consulat et le Premier Empire : le ministère du Trésor en 1801, le ministère des administrations de la guerre en 1802, le ministère des cultes en 1804 et le ministère du commerce en 1812<sup>12</sup>. De grands organes de l'État continuent d'être fondés, tels que les ministères de l'Agriculture en 1829, du Travail en 1906, de la Santé en 1930 ou bien encore de la Culture en 1959. Pareillement, la Constitution de la V<sup>e</sup> République n'imposant aucune organisation prédéterminée, le Président de la République et le Premier ministre peuvent créer, selon les circonstances, des portefeuilles ministériels inédits. De nouveaux départements, comme ceux de l'Environnement, du Numérique, des Affaires européennes, sont organisés pour répondre aux problématiques contemporaines. Cette « inflation ministérielle »<sup>13</sup> s'explique notamment par le développement de l'État-providence, qui pousse à « la création de nouveaux départements ministériels par démembrement des anciens ministères et à l'apparition d'administrations correspondant aux nouvelles activités prises en charge par la puissance publique »<sup>14</sup>. Seule l'institution du Premier ministre est constitutionnellement prévue depuis

---

<sup>7</sup> Olivier Beaud, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000, p. 17 à 30.

<sup>8</sup> Voir l'exemple du Premier ministre : Raphaëlle Bacqué, *L'enfer de Matignon*, Paris, Albin Michel, 2008.

<sup>9</sup> Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 671.

<sup>10</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit., p. 400.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Voir notamment Cédric Glineur, *Histoire des institutions administratives*, op. cit., p. 449 à 458 ; Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, op. cit., p. 15.

<sup>13</sup> Alexandre Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier Ministre*, op. cit., p. 23. Voir aussi Jean Rousse, *Le problème de la structure ministérielle*, op. cit., p. 28.

<sup>14</sup> Jean Cabannes, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République*, op. cit., p. 45.

1946<sup>15</sup>. Une autre limitation à l'autonomie gouvernementale réside dans les contraintes budgétaires. En vertu de l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution de 1958, le Parlement contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques<sup>16</sup>. Ce n'est que sur ce fondement que les chambres pourraient essayer d'empêcher la création de nouveaux ministères.

**664. La dissociation des *ministres-gouvernants* et des *ministres-exécutants*.** La période révolutionnaire met particulièrement en exergue l'existence d'une dichotomie entre le gouvernement et l'administration. Si l'on peut définir organiquement le gouvernement comme l'institution chargée de la fonction gouvernementale et composée d'un chef du gouvernement et de ministres<sup>17</sup>, sa définition répond à une approche purement fonctionnelle à l'époque révolutionnaire. Une telle conception ouvre la possibilité de repenser les notions de gouvernement et de ministère. Dès 1789, s'instaure un gouvernement d'assemblée qui renvoie les ministres à des tâches purement exécutives et administratives, tandis que la fonction gouvernementale est exercée conjointement par le roi et l'Assemblée. Le partage du droit de déclarer la guerre, de faire la paix et de signer les traités entre le monarque et le corps législatif est le fruit de cette dualité organique du gouvernement. La période conventionnelle bouleverse cet équilibre en octroyant l'intégralité de la fonction gouvernementale à des organes législatifs. La Convention nationale dissocie le gouvernement des comités, en particulier du Comité de salut public, et l'administration relevant du Conseil exécutif provisoire puis des commissions exécutives. D'ailleurs, en accaparant peu à peu les fonctions dévolues au Conseil exécutif, le Comité de salut public devient, d'un point de vue strictement fonctionnel, une sorte de ministère en charge du gouvernement. Son appartenance au corps législatif, l'absence d'autorité hiérarchique au-dessus de lui et son irresponsabilité politique empêchent néanmoins de le considérer comme un ministère du point de vue organique. Selon ce dernier critère, ce sont le Conseil exécutif puis les commissions exécutives qui regroupent les véritables ministres. Or, ces derniers ne sont que des *exécutants*. Subordonnés au Comité de salut public, le Conseil exécutif et les commissions sont simplement les plus hauts bureaux de l'administration étatique. Le ministre est réduit au rôle de « chef d'une administration »<sup>18</sup>. Les régimes du Directoire et du Consulat excluent également les ministres du gouvernement. Pareillement, les deux constitutions impériales établissent un gouvernement personnel de l'Empereur, auquel sont

---

<sup>15</sup> Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>16</sup> Constitution du 4 octobre 1958, titre IV, art. 24, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>17</sup> Peter Häberle, *L'État constitutionnel*, *op. cit.*, p. 177.

<sup>18</sup> Bernard Chenot, « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, n° 36, janvier 1986, p. 79 à 84.

assujettis les ministres. En revanche, les autres régimes constitutionnels français assimilent le *ministère* au gouvernement. Les gouvernements qu'ils établissent comprennent effectivement un chef de l'État (Président de la République ou roi), un chef du gouvernement et des ministres *lato sensu*. S'il est communément synonyme de gouvernement, le nom de *ministère* ne peut désigner le Conseil réunissant les ministres durant l'époque révolutionnaire. L'institution appelée *ministère* dans les régimes parlementaires est alors divisée entre les *gouvernants* des comités des assemblées révolutionnaires et les *exécutants* du Conseil des ministres ou des commissions exécutives.

**665. Les trois phases constitutionnelles de l'institution ministérielle.** La Révolution française ouvre une nouvelle phase de l'histoire constitutionnelle des ministres. Elle génère une nouvelle organisation de l'institution ministérielle, en conformité avec le principe cardinal de la séparation des pouvoirs. Son inscription dans ce nouvel ordre constitutionnel est une rupture fondamentale avec l'époque de l'Ancien Régime. L'absorption de sa fonction gouvernementale par les assemblées révolutionnaires la projette dans un rôle purement administratif. La transformation des ministres en *exécutants* entièrement subordonnés au corps législatif caractérise cette première phase constitutionnelle entre 1789 et 1795. Le rétablissement des ministres dans le système constitutionnel de l'an III avec son pouvoir exécutif dualiste marque le commencement d'une seconde phase pour l'institution. Elle se caractérise par sa subordination à un pouvoir exécutif renforcé, incarné successivement par les cinq directeurs, par les trois consuls et par l'empereur. Malgré la disparition du gouvernement d'assemblée, les ministres ne gouvernent toujours pas et demeurent des *exécutants*. La Restauration constitue une rupture plus fondamentale que la précédente. L'établissement d'un régime parlementaire donne à l'institution ministérielle ses formes contemporaines. D'une part, le régime parlementaire revalorise les ministres qui deviennent de véritables « dépositaires du pouvoir exécutif »<sup>19</sup>. D'autre part, il conduit à l'introduction d'un chef du gouvernement et à l'établissement d'une responsabilité politique solidaire des ministres devant le parlement. En effet, il est bien établi que « la collégialité des ministres, dans leur action et leurs responsabilités politiques, demeure l'un des critères majeurs du régime parlementaire »<sup>20</sup>. L'avènement du parlementarisme consacre le ministère comme un organe de première importance. Trois phases se distinguent : 1° une période de subordination à un régime d'assemblée (1789-1795) ; 2° une période de dépendance vis-à-vis d'un organe gouvernement issu du pouvoir exécutif (1795-

---

<sup>19</sup> Henry Desains, *L'organisation ministérielle en France et à l'étranger*, op. cit., p. 121.

<sup>20</sup> Alexandre Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier Ministre*, op. cit., p. 11.



1814) ; 3° une adaptation au régime parlementaire (1814-1848). Les mêmes phases réapparaissent, suivant le même ordre, dans un second cycle<sup>21</sup>, avec le régime conventionnel de 1848-1849, la renaissance d'un pouvoir exécutif prépondérant sous la présidence de Louis-Napoléon Bonaparte et le Second Empire (1849-1870), enfin le retour au parlementarisme avec la III<sup>e</sup> République (1870-1940) et la IV<sup>e</sup> République (1946-1958). Seule la V<sup>e</sup> République met un terme à cette alternance grâce à la coexistence d'un parlementarisme et d'un pouvoir exécutif fort. Les fonctions des ministres se trouvent considérablement développées par le renforcement du gouvernement. Bien qu'ils demeurent théoriquement responsables devant l'Assemblée nationale, les ministres bénéficient toujours de l'appui d'une majorité parlementaire favorable au pouvoir exécutif. Ils dépendent essentiellement du Président de la République et du Premier ministre, comme dans les précédents régimes établissant une prépondérance de l'Exécutif sur le Législatif. La Constitution du 4 octobre 1958 réalise donc une synthèse en établissant un ministère au pouvoir politique supérieur à celui des assemblées mais toujours subordonné – en théorie – au chef du gouvernement et – en pratique – au chef de l'État.

À chaque régime correspond un type de ministres<sup>22</sup>. Conseillers du roi sous la monarchie absolue, agents d'exécution et chefs d'administration sous le gouvernement d'assemblée et dans le système césarien, ils sont membres du gouvernement et agents de liaison entre le pouvoir exécutif et le corps législatif sous le régime parlementaire. La forme et la force de l'institution ministérielle dépendent fondamentalement de la nature du régime politique en vigueur. Assimilés à des *gouvernants* dans la plupart des régimes contemporains, les ministres ne peuvent être que des *exécutants* ou *administrateurs* sous un gouvernement d'assemblée tel que celui que connaît la France entre 1789 et 1795.

---

<sup>21</sup> D'abord développée par Maurice Hauriou, la théorie des cycles distingue trois périodes par cycle : le régime d'assemblée, la réaction exécutive et la collaboration des pouvoirs. Ce schéma se retrouve dans des ouvrages de droit constitutionnels contemporains. Voir Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 489 à 546 ; Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit., p. 295 à 341.

<sup>22</sup> Ed. Page, « Tel régime, tel ministre », *Pouvoirs*, n° 36, janvier 1986, p. 29 à 41.

# SOURCES

## **I) Archives nationales**

### **A) Archives privées**

174/AP/1 à 174/AP/11 : Papiers du marquis de Beurnonville (Pierre-Ryel).

284/AP/4, dossiers 5 : Fonds Sieyès (XVIIIe-XIXe siècle), « Pouvoirs publics dont l'ensemble forme la royauté et nouveau plan de Constitution ministérielle ».

### **B) Archives du pouvoir exécutif (Série AF/II)**

AF/II/2 à AF/II/6, Minutes d'actes du Conseil exécutif provisoire et matériaux des procès-verbaux (13 août 1792-30 germinal an II).

AF/II/7 à AF/II/9, Rapports des ministres au Conseil exécutif provisoire (août 1792-pluviôse

AF/II/10, Dépenses du Conseil exécutif provisoire (septembre 1792-germinal an II).

AF/II/23/A, AF/II/23/B et AF/II/24, « Organisation des bureaux et sections du Comité de salut public et des commissions exécutives (mars 1793-brumaire an IV) ».

### **C) Missions des représentants du peuple et comités des Assemblées de la Révolution (Série D)**

D/IV/1, dossier 1, Correspondance des commissaires du roi avec Saint-Priest.

D/VI/12, Correspondance des ministres avec le comité des finances (janvier 1790-septembre 1791) ; renvois de l'Assemblée et minutes de lettres écrites par le comité (1790-1791).

D/XV/2, dossier 13, Correspondance de Lajard, d'Abancourt et Clavière avec La Fayette.

D/XXIX/96, Correspondance avec le comité des rapports et documents divers relatifs à l'affaire de M. de La Luzerne, ministre de la Marine, et des réclamations soulevées contre lui par le comte de Gouy et la députation de Saint-Domingue.

D/XLII/2, dossier 1, Correspondance du ministre des Affaires étrangères Lebrun, relative à des passeports à viser par le Comité.

D/XLII/2, dossier 3, Comptes rendus par le ministre des Affaires étrangères de ses opérations (avril 1793-avril 1794).

D/XLII/2, dossier 4, Administration du Ministère de l'Intérieur.

D/XLII/2, dossier 8, Réponses des ministres des Contributions publiques, de la Guerre et de la Justice au décret ordonnant de dresser la liste des agents des diverses administrations avec

rapport du Conseil exécutif (mai 1793) et comptes sommaires des délibérations et opérations du Conseil exécutif pendant les trois décades de nivôse an II.

D/XLII/2, dossier 9, Correspondance des ministres avec le Comité de salut public.

D/XLII/2, dossier 11, Comptes décadaires du ministre de la Justice (nivôse-2<sup>e</sup> décade de pluviôse an II).

#### **D) Dossiers de police (Série F/7)**

F/7/4774/27 ; F/7/4577 et F/7/4659 dossier 2, D'Abancourt.

F/7/4597, Plaquette 9 et F/7/4279 dossier 25, Beurnonville.

F/7/4598, Plaquette 6, Bigot de Saint-Croix.

F/7/4610, dossier 3, Bouchotte.

F/7/4616, dossier 3, Breteuil.

F/7/4631, dossier 1, Cahier de Gerville.

F/7/4638, dossier 1, Chambonnas.

F/7/4638, dossier 4, Champion de Villeneuve.

F/7/4649, dossier 1, Clavière.

F/7/4665, dossier 4, De Grave.

F/7/4666, Dejoly.

F/7/4667, dossier 2, Delaville-Leroux.

F/7/4675, dossier 1, Deschamps-Destournelles.

F/7/4688, Plaquettes 2 et 3 et F/7/4689, Plaquettes 1 à 5, Dumouriez.

F/7/4707, dossier 5, Fleurieu.

F/7/4715, dossier 4, Garat.

F/7/4774/8, Lebrun-Tondu.

F/7/4774/50, dossier 4, Montmorin.

F/7/4774/56, Narbonne.

F/7/4774/61, dossier 1, Pache.

F/7/4774/63, Paré.

F/7/4774/70, dossier 3, Duport-Dutertre.

F/7/4774/84, dossier 4, Puységur.

F/7/4775/18, dossier 2, Servan.

F/7/4775/25, dossier 1, Tarbé.

## **II) Archives de la Défense à Vincennes**

GR 2 YD 234, Dossier de Victor-François de Broglie.

GR 7 YD 723, Dossier de Pierre-Marie de Grave.

GR 8 YD 1689, Dossier de Pierre-Auguste Lajard.

GR 3 YD 1217, Dossier de César-Henri La Luzerne.

GR 3 YD 1296, Dossier de Louis de Narbonne-Larra.

GR 3 YD 1, Dossier de Joseph Servan.

## **III) Recueils de sources écrites**

*Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXXIX, présenté à Sa Majesté pour la première fois en 1699*, Paris, D'Houry, 1789.

*Almanach royal, Année commune M. DCC. LXXXX, présenté à Sa Majesté pour la première fois en 1699*, Paris, D'Houry, 1790.

*Almanach royal, Année commune M. DCC. XCI, présenté à Sa Majesté pour la première fois en 1699*, Paris, D'Houry, 1791

*Archives parlementaires, de 1787 à 1799 (1<sup>re</sup> série). Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*, 102 tomes (1789-1794).

AULARD (Alphonse), *Lettres et bulletins de Barentin à Louis XVI, avril-juillet 1789*, 1915, BnF 8-LE<sup>27</sup>-55.

AULARD (Alphonse), *Recueil des actes du Comité de Salut public, avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, 28 tomes, Paris, imprimerie nationale, 1889-1951, puis BOULOISEAU (Marc), l'Institut d'Histoire de la Révolution française et le CNRS, 28 tomes, Paris, 1893-1964.

AULARD (Alphonse), *Société des:Jacobins recueil de documents pour l'histoire du club des Jacobins*, publié par F.-A. Aulard, 6 tomes, Paris, Jouaust, Noblet, Quantin, 1889-1897.

CARON (Pierre), *La Commission des subsistances de l'an II, Procès-verbaux et actes*, Collection de documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution française publié par le ministère de l'instruction publique, 2 tomes, Paris, Librairie Ernest Leroux, 1925.

COBBETT (William) et CURSOR HANSARD (Thomas), *Cobbett's Parliamentary History of England from the Earliest Period to the Year 1803 : From witch Last-mentioned Epoch it is*

*Continued Downwards in the Work Entitled "Cobbett's Parliamentary Debates",* Vol. XII, Londres, Hansard, 1812.

COCHIN (Augustin) et CHARPENTIER (Charles), *Les actes du gouvernement révolutionnaire (23 août 1793-27 juillet 1794)*, Recueil de documents publiés pour la Société d'histoire contemporaine, 3 tomes, Paris, Librairie Alphonse Picard et fils, puis Librairie ancienne Honoré Champion, 1920-1935.

*Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale, la Convention et le Corps législatif* (mai 1789-10 germinal an VIII), Paris, chez Baudouin, imprimerie nationale, 1789-brumaire an IV, 59 volumes, Disponible en ligne : <https://collection-baudouin.univ-paris1.fr/>  
*Collection des mémoires présentés à l'Assemblée des Notables, par M. de Calonne, Contrôleur général des Finances*, Versailles, Imprimerie de Ph.-D. Pierres, 1787.

*Documents historiques 1789-1794, Ouverture des États-Généraux faite à Versailles le 5 mai 1789, discours du roi ; discours de M. la garde des sceaux ; rapport de M. le directeur général des finances, faits par ordre du roi*, Paris, Imprimerie royale, 1789, BnF 4-LA<sup>32</sup>-1094 (5).

DOUARCHE (Aristide), *Les Tribunaux civils de Paris pendant la Révolution (1791-1800), Documents inédits recueillis avant l'incendie du Palais de Justice de 1871, par Casenave, conseiller, Libelles contre la Cour, Recueil de 38 pièces reliées avec Smith-Lesouef*, BnF, S-5587.à la Cour de cassation, Paris, 1905.

DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens avis du Conseil d'état publiée sur les éditions officielles du Louvre : de l'imprimerie nationale, par Baudouin ; et du Bulletin des lois*, 37 tomes, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Guyot et Scribe, 1834.

FLAMMERMONT (Jules), *Négociations secrètes de Louis XVI et du baron de Breteuil avec la cour de Berlin (Décembre 1791-juillet 1792)*, Lettres et documents authentiques publiés par Jules Flammermont, Paris, Alphonse Picard, 1883, BnF, MFICHE LG6-853, L 1.1-MFC.

FLAMMERMONT (Jules), *Remontrances du Parlement de Paris au XVIII<sup>e</sup> siècle*, 3 tomes, Paris, Imprimerie nationale, 1898.

ISAMBERT (François-André), DECRUSY et TAILLANDIER (Alphonse-Honoré), *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la révolution de 1789 : contenant la notice des principaux monumens des Mérovingiens, des Carlovingiens et des Capétiens, et le texte des ordonnances, édits, déclarations, lettres patentes, réglemens, ... de la troisième race qui ne sont pas abrogés, ou qui peuvent servir, soit à l'interprétation, soit à l'histoire du droit public et privé*, 29 tomes, Paris, Belin-Leprieur, 1821-1833.

*Journal de la Haute-cour Nationale*, 1792, BnF, 8-LC2-604.

*La révolution telle qu'elle est, ou correspondance inédite du Comité de salut public avec les généraux et les représentans du peuple en mission près les armées et dans les départemens pendant les années 1793, 1794 et 1795*, 2 tomes, Paris, Mame, 1837.

LEGENDRE (Pierre), *L'administration du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Thémis, Textes et documents », 1969.

LOMÉNIE DE BRIENNE (Athanase-Louis-Marie de) et LOMÉNIE DE BRIENNE (Étienne-Charles de), *Journal de l'Assemblée des Notables de 1787*, Paris, Librairie C. Klincksieck, « Publication pour la société d'histoire de France », 1960.

PACHE (Jean-Nicolas) et DUMOURIEZ (Charles François du Perier, dit), *Correspondance du général Dumouriez avec Pache, ministre de la Guerre, pendant la campagne de Belgique, en 1792-1793*, BnF, MFICHE 8-LB<sup>41</sup>-273.

*Réimpression de l'ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799), avec des notes explicatives*, 32 tomes, Paris, Henri Plon, 1862.

ROBESPIERRE (Maximilien), *Œuvres de Maximilien Robespierre, tome VI, Discours (1<sup>re</sup> partie) 1789-1790*, Publication de la VI<sup>e</sup> Section de l'École pratique des Hautes Études (Sciences économiques et sociales) et par la Société des Études Robespierristes, Édition préparée sous la direction de BOULOISEAU (Marc), LEFEBVRE (Georges) et SOBOUL (Albert), avec le concours du Centre National de la Recherche scientifique, Paris, PUF, 1950.

ROBESPIERRE (Maximilien), *Œuvres de Maximilien Robespierre, tome VII, Discours (2<sup>e</sup> partie), Janvier-Septembre 1791*, Publication de la VI<sup>e</sup> Section de l'École pratique des Hautes Études (Sciences économiques et sociales) et par la Société des Études Robespierristes, Édition préparée sous la direction de BOULOISEAU (Marc), LEFEBVRE (Georges) et SOBOUL (Albert), avec le concours du Centre National de la Recherche scientifique, Paris, PUF, 1952.

ROBESPIERRE (Maximilien), *Œuvres de Maximilien Robespierre : Septembre 1792-27 Juillet 1793*, t. 9, Discours, 4<sup>e</sup> partie, Publication de la VI<sup>e</sup> Section de l'École pratique des Hautes Études (Sciences économiques et sociales) et par la Société des Études Robespierristes, Édition préparée sous la direction de BOULOISEAU (Marc) et SOBOUL (Albert), Paris, PUF, 1967.

ROBESPIERRE (Maximilien), *Œuvres de Maximilien Robespierre : 27 juillet 1793-27 juillet 1794*, t. 10, Discours 5<sup>e</sup> partie, publié par la VI<sup>e</sup> Section de l'École pratique des Hautes Études (Sciences économiques et sociales) et par la Société des Études Robespierristes, Édition préparée sous la direction de BOULOISEAU (Marc) et SOBOUL (Albert Soboul), Paris, PUF, 1967.

SAINT-JUST (Antoine-Louis), *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2004.

#### **IV) Journaux révolutionnaires**

BRISSOT (Jacques-Pierre), *Le Patriote français*, BnF Arsenal, 1789-1793, tomes 1 à 8.

CARRA (Jean-Louis), *Annales patriotiques et littéraire*.

DESMOULINS (Camille), *Le Vieux Cordelier*, Édition établie et présentée par Pierre Pachet et précédée de « Camille Desmoulins » par Jules Michelet, Pars, Belin, coll. « Littérature et politique », 1987.

*La Gazette de Paris*, tomes 1 et 2, BnF Arsenal, 4<sup>o</sup> JO 100.38.

LAVEAUX (Jean-Charles), *Le Journal de la Montagne*, Paris, Imprimerie patriotique et républicaine, 1793-1794.

LOUVET DE COUVRAY (Jean-Baptiste), *La Sentinelle*, 1792, De l'Imprimerie du Cercle Social, EDHIS, Paris, 1981, BnF, FOL-LC2-693 (B), 1792 (N1-73).

MARAT (Jean-Paul), *L'Ami du Peuple*, Journal original suivant au jour le jour les événements de la révolution française (1789-1792, Blog numérique basé sur les travaux recoupés de chercheurs français, belges, italiens et suisses, et comprenant des manuscrits du Fonds La Bédoyère, des précisions d'une collection corrigée par Marat lui-même en 1792, ses articles dans d'autres journaux, les Feuilles extraordinaires, les Placards.

MARAT (Jean-Paul), *L'Ami du Peuple*, Paris, Imprimerie de la Veuve Hérissant, 1789-1792, tomes 14 à 17, BnF Arsenal, 8-JO-20401 (B).

ROYOU (Thomas Marie), *L'Ami du Roi, des François, de l'Ordre et sur-tout de la Vérité, par les continuateurs de Fréron*, tome 1, du n° 13 (Dimanche 13 juin 1790) au n° 215 (Vendredi 31 décembre 1790), et tome 2, du n° 216 (Samedi 1<sup>er</sup> Janvier 1791) au n° 404 (Lundi 27 Juin 1791), BnF, 4° Jo 10037.

## V) Dictionnaires

BRILLON (Pierre-Jacques), PROST de ROYER (Antoine-François) (continuateur), et RIOLZ (Jean François Armand) (continuateur), *Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts ou Nouvelle édition du dictionnaire de Brillon, connu sous le titre de Dictionnaire des arrêts et jurisprudence universelle des parlements de France et autres tribunaux ; augmenté des matières du droit naturel, du droit des gens, du droit public, du droit médico-légal, d'administration, de police, d'agriculture, de commerce, de manufactures, de finances, de marine et de guerre, dans le rapport qu'elles ont avec l'administration de la justice*, t. 5, Lyon, Imprimerie d'Aimé de la Roche, 1786.

DENISART (Jean-Baptiste), *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence actuelle*, 3 tomes, Paris, Chez Desaint, 1766-1771.

*Dictionnaire de l'Académie française*, 1<sup>re</sup> éd., 1694.

*Dictionnaire de l'Académie française*, 4<sup>e</sup> éd., 1762.

*Dictionnaire de l'Académie française*, 5<sup>e</sup> éd., 1798.

*Dictionnaire de l'Académie française*, 8<sup>e</sup> éd., 1932-5.

DIDEROT (Denis) et D'ALEMBERT (Jean Le Rond), (dir.), *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers par une société de gens de lettres*, 17 tomes, 1751-1772.

FÉRAUD (Jean-François), *Dictionnaire critique de la langue française*, 3 tomes, Marseille, chez Jean Mossy, 1787.

FERRIÈRE (Claude-Joseph de), *Dictionnaire de droit et de pratique, contenant l'explication des termes de droit, d'Ordonnances, de Coutumes & de Pratique. Avec les juridictions de France*, Paris, Chez la Veuve Brunet, 2 tomes.

GATTEL (Claude-Marie), *Nouveau dictionnaire portatif de la langue française*, tome 2, Lyon, Chez Bruyssel, 1797.

GUYOT (Jean-Nicolas), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, 64 tomes, Paris, Chez Panckoucke, 1775-1783.

GUYOT (Jean-Nicolas) et MERLIN (Philippe-Antoine, dit Merlin de Douai), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, 17 tomes, 4<sup>e</sup> éd., Paris, 1812.

## **VI) Écrits anonymes**

*Avis au peuple ou les Ministres dévoilés*, 1789, BnF MFICHE LB<sup>39</sup>-1934.

*Cabale des ministres, pour opérer une contre-révolution, et pour allumer la guerre civile dans toute l'étendue du Royaume ; avec leur renvoi demandé par le peuple à l'Assemblée nationale*, Paris, Garnéry, 1790, BnF, L 1.1-MFC, MFICHE LB<sup>39</sup>-9470.

*Conférence entre un ministre d'État et un conseiller au parlement*, 1787.

*Découverte d'un affreux attentat commis par les anciens ministres*, Paris, Imprimerie de Calais et Dubois, rue des Moineaux, 1785, BnF MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-8200.

*Discours à la nation, sur les principaux objets dont elle doit s'occuper dans sa prochaine assemblée, pour la régénération de l'État, par un Français*, 1789.

*Entretien du roi avec M. de La Fayette, ou renvoi définitif des ministres*, le 22 octobre 1790, Imprimerie de la Sentinelle du Peuple, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-9469 (A).

*Exposé des principes de droit public, qui démontrent que les députés du Tiers État se sont légalement constitués comme représentant la nation, par l'auteur des « Quatre mots »*, 1789, BnF, Lb<sup>39</sup>-7288.

*Grande dénonciation des ministres par les comités de l'Assemblée nationale*, BnF, L 1.1-MFC / MFICHE LB<sup>39</sup>-4231.

*Idées sur l'espèce de gouvernement populaire qui pourrait convenir à un pays de l'étendue et de la population présumée de la France*, 1792, BnF, Lb<sup>41</sup>-5065.

*Journal historique de la révolution opérée dans la Constitution de la Monarchie française par M. de Maupeou, Chancelier de France*, Londres, 1774, 6 tomes.

*Le Harangueur : aux trois ordres assemblés & réunis*, 1789.

*Le Ministère de Monsieur de Calonne dévoilé, Avec des détails sur ses intrigues et sur le nom de ses Agens*, in-8°, 1789, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-2124.



*Le Ministre de trente-six heures quarante-quatre minutes et vingt-cinq secondes, Ou le Maréchal de BROGLIE, perfide & traître à la Nation. SUITE de la conjuration découverte, 1789.*

*Le premier coup de vêpres. Avis à la chambre des communes, sur la retraite des privilégiés, pour servir de suite à L'orateur des États généraux, Imprimerie de M. Necker, 1789.*

*Le réveil d'un grand roi, 8 juin 1789, BnF, Lb<sup>39</sup>-1801.*

*Le réveil du Tiers état, c'est-à-dire de la nation, ou Principes d'ordre social, 1789.*

*Le tombeau du despotisme ministériel ou L'aurore du bonheur, 1789, De l'imprimerie Cailleau, rue Gallande, BnF MFICHE LB<sup>39</sup>-1958.*

*Les efforts de la liberté & du patriotisme contre le despotisme du S<sup>r</sup> de Maupeou, Chancelier de France, ou recueil des Ecrits Patriotiques publiés pour maintenir l'Ancien Gouvernement Français, 6 tomes, Londres, 1775.*

*Les filets de Monseigneur de Maupeou, 11 novembre 1772.*

*Les quatre préjugés du ministre, ou La France perdue, Tragédie Welche, en six Actes, et en prose ; Attendu que les crimes des enfers ne peuvent se peindre en vers, qui sont le langage des dieux, 1790, BnF, Département Arts du spectacle, 8°Y 4381.*

*Les tyrans anéantis, Ou Foulon, Ex-Contrôleur général des Finances, & l'Intendant de Paris Prisonniers de la Nation, 22 juillet 1789, BnF, SMITH LESOUÉF S-5587 (8).*

*Lettres à un ami de Province sur la liquidation des Offices, in Les efforts de la liberté & du patriotisme contre le despotisme du S<sup>r</sup> de Maupeou, Chancelier de France, ou recueil des Ecrits Patriotiques publiés pour maintenir l'Ancien Gouvernement Français, Londres, 1775, t. 5, p. 1 à 8.*

*Lettres sur l'autorité du roi, du Conseil d'État et du chancelier de France, et à la dépendance des Parlements à leurs égards, 1754.*

*Maupouana, ou Recueil complet des écrits patriotiques publiés pendant le règne du Chancelier MAUPEOU, Pour démontrer l'absurdité du Despotisme qu'il vouloit établir & pour maintenir dans toute sa splendeur la Monarchie Française, 6 tomes, Paris, 1775.*

*Nécessité d'un scrutin unique contre le double despotisme aristocratique et ministériel, ou Conversation entre M. Grand, M. Petit et M. Rien, 1789.*

*Observations. Du jeudi 21 octobre 1790. Sur les ministres et le décret de l'assemblée nationale qui les concerne, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-11296.*

*Observations sur les États généraux, et sur les réformes à faire dans l'administration, 1789.*

*Première lettre d'un citoyen aux trois ordres du Dauphiné : en réponse à la lettre des trois ordres au roi, Paris, 1788.*

*Protestations des princes du sang Contre l'Édit de Décembre 1770, les Lettres-Patentes du 23 Janvier, l'Edit de Février 1771, & contre tous ce qui s'en est ensuivi ou pourroit s'ensuivre in*

*Les efforts de la liberté & du patriotisme contre le despotisme du S<sup>r</sup> de Maupeou, Chancelier de France, ou recueil des Ecrits Patriotiques publiés pour maintenir l'Ancien Gouvernement Français*, Londres, 1775, t. 1, p. 1 à 15.

*Réflexions d'un Citoyen, sur le rapport fait au Comité des Recherches de la Municipalité de Paris, tendant à dénoncer MM. de Maillebois, Bonne-Savardin et Guignard Saint-Priest*, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-3741.

*Réflexions générales Sur le Système projeté par le Maire du Palais, pour changer la Constitution de l'État*, 1771.

*Réflexions sur l'administration des ministres*, 1790, MFICHE LB<sup>39</sup>-3375.

*Réponse au mémoire de Gin, in Les efforts de la liberté & du patriotisme contre le despotisme du S<sup>r</sup> de Maupeou, Chancelier de France, ou recueil des Ecrits Patriotiques publiés pour maintenir l'Ancien Gouvernement Français*, Londres, 1775, t. 5, p. 57 à 62.

## VII) Essais politiques et juridiques

ANTRAIGUES (Louis-Alexandre de Launey, comte d'), *Mémoires sur les États généraux, et la manière de les convoquer*, 1788.

ARGENSON (René-Louis Voyer, marquis d') et DU BOULAY (N.), *Histoire du Droit Public Ecclésiastique François, Où l'on traite de sa nature, de son établissement, de ses variations & des causes de sa décadence, On y a joint quelques Dissertations, sur les Articles les plus importants & les plus contestés*, 2 tomes, Londres, Samuel Harding, 1737.

AUGET DE MONTYON (Antoine-Jean-Baptiste-Robert), *Particularités et observations sur les ministres des Finances les plus célèbres, depuis 1660 jusqu'en 1791*, Londres, 1812.

BAUDEAU (Nicolas), *Charles V, Louis XII et Henri IV aux Français : projet raisonné d'un bureau d'administration à l'usage des souverains*, Paris, Chez les Marchands de Nouveauté, 1787.

BAYLE (Moïse Antoine Pierre Jean), *De l'inutilité et du danger d'un roi dans un gouvernement libre et représentatif*, Marseille, Imprimerie de Rochebrun et Mazet, 2 août 1792.

BEFFROY DE ROIGNY (Louis-Abel), *Constitution de la lune, rêve politique et moral par le Cousin Jacques*, Paris, Chez Froullé, 1793, BnF, 8° Lb<sup>41</sup>-706.

BILLAUD-VARENNE (Jacques-Nicolas), *L'Acéphocratie ou le gouvernement fédératif, démontré le meilleur de tous pour un grand Empire, par les principes de la politique et les faits de l'histoire*, Paris, 1791.

BILLAUD-VARENNE (Jacques-Nicolas), *Despotisme des ministres de France, combattu par les droits de la Nation, par les Loix fondamentales, par les Ordonnances, par les Jurisconsultes, par les Orateurs, par les Historiens, par les Publicistes, par les Poètes, enfin par les intérêts du Peuple & l'Avantage Personnel du Monarque*, 3 tomes, Amsterdam, 1789.

BILLAUD-VARENNE (Jacques-Nicolas), *Les éléments du Republicanisme*, Paris, l'an I de la République.

BILLAUD-VARENNE (Jacques-Nicolas), *Plus de ministres ou Point de grâce, Avertissement donné aux patriotes français et justifié par quelques circonstances de l'affaire de Nancy*, Paris, Chez Denné, 1790.

BLACKSTONE (William), *Commentaires sur les lois anglaises, par W. Blackstone, avec des notes de M. Ed. Christian, traduits de l'anglais sur la quinzième édition par Maurice Chompré*, 6 tomes, Paris, Bossange, Rey et Gravier, Aillaud, 1822-1823.

BORELLI (Jean-Alexis), *Examen des droits respectifs du monarque et de la nation, dans les réformes et les améliorations qu'exige la prospérité de la France*, Paris, Chez Laurent, 1789.

BOULAINVILLIERS, (Henri, comte de), *Histoire de l'ancien gouvernement de la France. Avec XIV Lettres Historiques sur les Parlemens ou Etats-Généraux*, 3 tomes, La Haye et Amsterdam, aux dépens de la Compagnie, 1727.

BRISSOT (Jacques-Pierre), *Discours sur l'organisation des comités, destiné à être prononcé à l'assemblée nationale le 12 octobre 1791, prononcé aux Jacobins le 14 octobre*, Paris, Imprimerie du Patriote français, 1791, BnF, 8-Lb<sup>40</sup>-642.

BRISSOT (Jacques-Pierre), *Plan de conduite pour les députés du peuple aux États généraux de 1789* par J. P. Brissot de Warville, avril 1789.

BURKE (Edmund), *Réflexions sur la Révolution de France*, Hachette Littératures, Pluriel, 1989.

CARRA (Jean-Louis), *L'Orateur des Etats généraux pour 1789*, 1789, BnF, LB<sup>39</sup>-1643 (D).

CASAUX (Alexandre, Charles, marquis de), *Simplicité de l'idée d'une constitution et quelques autres qui s'y rapportent, Application et conséquences*, Paris, 1789.

CERUTTI (Joseph-Antoine-Joachim), *Mémoire pour le peuple français*, 1788, BnF, Lb<sup>39</sup>-798.

CHAS (Jean), *Réflexions sur la constitution anglaise, présentée à l'Assemblée nationale*, Paris, Cailleau, 1789, BnF, L 1.1-MFC, MFICHE LB<sup>39</sup>-7803.

CLÉMENT DE BOISSY (Athanase-Alexandre), *Le Maire du Palais, in Les efforts de la liberté & du patriotisme contre le despotisme du S<sup>r</sup> de Maupeou, Chancelier de France, ou recueil des Ecrits Patriotiques publiés pour maintenir l'Ancien Gouvernement Français*, Londres, 1775, t. 1, p. 1 à 83.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis), *Exposition des principes et des motifs du plan de Constitution, in Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, t. 12, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, p. 335 à 415.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis), *Lettre d'un jeune mécanicien aux auteurs du Républicain, 16 juillet 1791, in Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, t. 12, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, p. 239 à 241.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis de), *Notes sur Voltaire, in Œuvres complètes de Condorcet*, Brunswick, chez Wieveg, Paris, chez Henrichs, 1804, t. 7.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis de), *Réflexions sur la Révolution de 1688, et sur celle du 10 août 1792*, 1792, BnF, Lb<sup>39</sup>-6101.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis de), *Sur le choix des ministres*, Imprimerie nationale, 1789.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis de), *Sur les fonctions des États Généraux et des autres assemblées nationales*, 2 tomes, 1789.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis de), *Sur l'institution d'un conseil électif*, in *Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, t. 12, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, p. 243 à 266.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis de), *Sur la constitution du pouvoir chargé d'administrer le trésor national, 1790*, in *Œuvres de Condorcet*, publiées par Arthur O'Connor et François Arago, t. 11, Paris, Firmin Didot Frères, 1847, p. 541 à 579.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marquis de), *Vie de M. Turgot, Partie II*, Londres, 1788.

COYER (Gabriel-François), *Nouvelles observations sur l'Angleterre, par un voyageur*, Paris, chez la veuve Duschene, 1779.

CUCÉ DE BOISGELIN (Bruno), *Sur l'Angleterre (extraits)*, RFHIP, n° 12, 2<sup>e</sup> sem. 2000, « L'Angleterre, modèle politique ? », p. 367 à 406.

DELANDINE (Antoine-François), *Des Etats-Généraux ou Histoire des Assemblées Nationales en France, Des Personnes qui les ont composées, de leur forme, de leur influence, & des objets qui y ont été particulièrement traités*, Paris, Chez Cuchet, 1788.

DÉMEUNIER, (Jean-Nicolas), *L'Amérique indépendante, Ou les Différentes CONSTITUTIONS des Treize Provinces qui se sont érigées en républiques sous le nom d'ÉTATS-UNIS de l'AMÉRIQUE, Avec un précis de l'histoire de chaque province, & des remarques sur les CONSTITUTIONS, la population, les finances & l'état dans lequel les provinces se trouvent actuellement*, Gand, Chez P.-F. de Goesin, 1790.

DESMULINS, *Avis important sur le ministère et sur l'assemblée prochaine des Etats généraux, par M. Desmulins*, 1788.

DUPONT DE NEMOURS (Pierre-Samuel), *De la périodicité des Assemblées nationales, de leur organisation, de la forme à suivre pour amener les propositions qui pourront y être faites à devenir des lois, & de la sanction nécessaire pour que ces lois soient obligatoires*, Paris, Chez Baudouin, 1789.

DUPONT DE NEMOURS (Pierre-Samuel), *Du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif convenable à la République française*, Paris, chez Dupont, imprimeur-libraire, 1794.

DUPONT DE NEMOURS (Pierre-Samuel), *Principes constitutionnels, relativement au renvoi et la nomination des ministres, Discours prononcé à la Société des Amis de la Liberté et de la Constitution de 1789 dans leur séance du 20 octobre 1790*, Paris 1790, BnF, 8-LB<sup>40</sup>-556.

DUSAULCHOY (Louis-Marie), « Projet sur la tenue des Etats généraux », n° 29, *RFHIP*, 2009/1, p. 169 à 179.

FAUCHET (Joseph), *Le despotisme des Parlements, ou Lettre d'un Anglois à un François sur la révolution opérée dans la Monarchie française par l'enregistrement de la déclaration du 23 septembre 1788, faits par les divers Parlements du royaume*, Londres, 1788.

FERRAND (Antoine-François-Claude), *Accord des principes et des Loix, Sur les Evocations, Commissions & Cassations*, Nouvelle édition considérablement augmentée, imprimé en France, 1789.

GARAT (Dominique-Joseph), *Éloge de Michel de l'Hôpital, chancelier de France*, Bruxelles, Paris, chez Demonville, 1778.

GARAT (Dominique-Joseph), *Éloge de Suger, abbé de Saint-Denis, Ministre d'Etat, et régent du royaume, sous le règne de Louis le jeune, Discours qui a remporté le prix au jugement de l'Académie française, en 1779*, Paris, 1779.

GEORGELIN DU COSQUER (Barthélemy-Pélage), « Lettre », *RFHIP*, n° 29, 2009/1, p. 181 à 183.

GIN (Pierre-Louis-Claude), *Les vrais principes du gouvernement françois, démontrés par la raison et par les faits*, Genève, 1777.

GROSLEY (Pierre Jean), *Londres*, 3 tomes, Lausanne, 1770.

GROUVELLE (Philippe-Antoine), *De l'autorité de Montesquieu dans la révolution présente*, 1789, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-1203.

HÉNAULT (Charles-Jean-François), *Nouvel abrégé chronologique de l'histoire de France contenant Les événemens de notre Histoire, depuis CLOVIS jusqu'à LOUIS XIV, les Guerres, les Batailles, les Sièges, &c*, Nouvelle édition revue, corrigée & augmentée, 2 tomes, Paris, Chez Prault père et fils, Desaint, Saillant et Durand, 1775.

HOBBS (Thomas), *Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'Etat chrétien et civil*, Paris, Gallimard, coll. « Folio essais », 2000.

HUGUET DE SÉMONVILLE (Charles Louis), *Réflexions sur les pouvoirs et les instructions à donner par les Provinces à leurs députés aux Etats généraux*, 2<sup>e</sup> éd., 1789.

LA VAUGUYON (Paul François de Quélen de Stuer de Caussade), *Les Doutes éclaircis, ou réponses aux objections de l'abbé de Mably sur l'ordre naturel des sociétés politiques*, in BAUDEAU (Nicolas) (dir.), *Ephémérides du citoyen, ou Chronique de l'Esprit national*, Paris, N.-A. Delalain, 1768, t. 8, Partie 2, p. 105 à 158.

LANJUINAIS (Jean-Denis), *Le préservatif contre l'« Avis à mes compatriotes », avec des observations sur l'affaire présente, par un membre des Etats du Dauphiné*, s.d.n.l.

LANTHENAS (François Xavier), *Bases fondamentales de l'Instruction publique et de toute constitution libre ou Moyens de lier l'opinion publique, la morale, l'éducation, l'enseignement, l'instruction, les fêtes, la propagation des lumières, et le progrès de toutes les connoissances*

*au gouvernement national-Républicain*, 20 mars 1793, Imprimerie du Cercle social, BnF, 8 LE<sup>38</sup>-207.

LE PAIGE (Louis-Adrien), *Lettres sur les fonctions essentielles du Parlement : sur le droit des pairs, et sur les loix fondamentales du royaume*, 2 tomes, Amsterdam, Aux dépens de la Compagnie, 1753-1754.

LEFRANC DE POMPIGNAN (Jean-Georges), *Lettres à un évêque sur divers points de morale et de discipline, concernant l'épiscopat*, Tome premier, Paris, 1802, BnF, D-41223 (1).

LEMERCIER (Pierre Paul), *Essais sur les maximes et loix fondamentales de la monarchie françoise, ou Canevas d'un code constitutionnel, pour servir de suite à l'ouvrage intitulé Les vœux d'un François par le même auteur*, Paris, Chez madame Vallat-la-Chapelle, Versailles, chez Vieillard, 1789.

LEPETIT et GUILLEMARD, *Les Crimes constitutionnels de la France*, Paris, 1792.

LINGUET (Simon Nicolas Henri), *La France plus qu'angloise : ou, Comparaison entre la procédure entamée à Paris le 25 septembre 1788 contre les ministres du Roi de France, et le procès intenté à Londres en 1640, au Comte de Stafford... avec des réflexions sur le danger imminent dont les entreprises de la Robe menacent la nation, & les particuliers*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, 1788.

LINGUET (Simon Nicolas Henri), *Quelle est l'origine des États-généraux ?*, 1788.

LOCKE (John), *Traité du gouvernement civil*, Paris, Flammarion, 2<sup>e</sup> éd. corrigée, 1992.

LOLME (Jean-Louis), *Constitution de l'Angleterre*, Amsterdam, E. Van Harreveldt, 1774, BnF, 8-NG-28 (A).

MEY (Claude), *Maximes du droit public françois, tirés des capitulaires, es ordonnances du royaume et des autres monuments de l'histoire de France*, 2 tomes, Amsterdam, M.-M. Rey, 1775, BnF, 4-LE4-53.

MIRABEAU (Honoré-Gabriel Riqueti, comte de), *Catéchisme de la Constitution, à l'usage des écoles, précédé de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Imprimerie de Cussac, 1791, BnF, LE<sup>3</sup>-27-29.

MIRABEAU (Honoré-Gabriel Riqueti, comte de), *Essai sur le despotisme*, Paris, Anabet, 2008.

MIRABEAU (Honoré-Gabriel Riqueti, comte de), *Lettres du comte de Mirabeau à ses commettants. Pendant la tenue de la première Législature*, Paris, Lavillette, 1791, BnF, 8-LC2-126 (B).

MIRABEAU (Honoré-Gabriel Riquetti, comte de), *Réponse aux alarmes des bons citoyens*, BnF, L 1.1-MFC, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-1199 (A).

MONTESQUIEU (Charles Secondat, baron de), *De l'esprit des lois*, 2 tomes, Paris, Garnier-Flammarion, 2011.

MOUNIER (Jean-Joseph), *Nouvelles observations sur les Etats-Généraux de France, par M. Mounier, Secrétaire des Etats de la Province du Dauphiné*, 1789, BnF, 8-LB<sup>39</sup>-1180.

NECKER (Jacques), *De l'administration générale des Finances de la France par M. Necker, in Œuvre complète de M. Necker*, 3 tomes, 1785.

NECKER (Jacques), *De la Révolution française par M. Necker*, 4 tomes, Paris, Imprimerie Drisssonier, 1797.

NECKER (Jacques), *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, 1792.

NECKER (Jacques), *Éloge de Jean-Baptiste Colbert, in Œuvre complète de M. Necker*, 1785, t. 6, p. 77 à 144.

NECKER (Jacques), *Sur l'administration de M. Necker par lui-même*, Paris, 1791, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-4913 (A), L 1.1-MFC.

PALASNE-CHAMPEAUX (Julien-François), « Mémoire sur les États généraux », *RFHIP*, n° 29, 2009/1, p. 155 à 163.

PALEY (William), *Des différentes formes de gouvernement, et de leurs avantages ou désavantages respectifs ; de la constitution angloise, et de la liberté civile*, ouvrage traduit de l'anglais sur la 4<sup>e</sup> éd. par M. Bertin, Paris, Chez Defer de Maisonneuve, 1789, BnF, L 3.8-A, 8-NG-36.

PÉTION DE VILLENEUVE (Jérôme), *Avis aux Français sur le salut de la patrie*, 1789.

POLVEREL (Étienne de), *Opinion de M. de Polverel, membre de la Société des amis de la Constitution, sur le mode de responsabilité des Agens du Pouvoir exécutif*, Paris, Chez Baudouin, 1790.

RAYNAL (Guillaume-Thomas-François), *Histoire du Parlement d'Angleterre*, 2 tomes, Londres, 1748.

ROBERT (François), *Le républicanisme adapté à la France*, Paris, 1790.

RÆDERER (Pierre-Louis), *Du gouvernement*, Paris, 1795.

RÆDERER (Pierre-Louis), *L'esprit de la Révolution de 1789*, Paris, Chez les principaux libraires, 1831, BnF, La<sup>32</sup>-180.

ROUSSEAU (Jean-Jacques), *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2012.

SAIGE (Joseph), *Catéchisme du citoyen ou éléments de droit public français, par demandes et réponses*, rééd., Genève, 1787.

SAINT-PIERRE (Charles-Irénée, abbé de), *Discours sur la Polysynodie, où l'on démontre que la Polysynodie, ou pluralité des conseils est la forme du ministère la plus avantageuse pour un roi et pour son royaume*, Amsterdam, Chez Du Villard et Changuion, 1719.

SÉNAC DE MEILHAN (Gabriel), *Du gouvernement, des mœurs et des conditions en France, avant la Révolution, Avec le caractère des principaux personnages du règne de Louis XVI*, rééd., Paris, Chez Maradan, 1814.

SIEYÈS, (Emmanuel-Joseph), *Préliminaire de la Constitution française. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme & du Citoyen*, Paris, Chez Baudouin, 1789.

SIEYÈS, (Emmanuel-Joseph), *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, 1789.

SIEYÈS, (Emmanuel-Joseph), *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris, en juillet 1789*, Versailles, Chez Baudouin, 24 septembre 1789.

SIEYÈS, (Emmanuel-Joseph), *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, 1789, BnF, Lb<sup>39</sup>-1266.

STAËL (Germaine de), *Considérations sur la Révolution française*, Paris, Tallandier, 2000.

STEVENS (John) (attribué à tort à William Livingstone), *Examen du gouvernement d'Angleterre, comparé aux constitutions des Etats-Unis, où l'on réfute quelques assertions contenues dans l'ouvrage de M. Adams, intitulé : Apologie des Constitutions des Etats-Unis d'Amérique, & dans celui de M. Delolme, intitulé : De la Constitution d'Angleterre, par un cultivateur de New-Jersey*, Ouvrage traduit de l'anglais par M. Fabre et accompagné de notes par Dupont de Nemours, Condorcet et J-A. Gauvain Gallois, Londres, se trouve à Paris, chez Froullé, 1789.

VATTEL (Emer de), *Le droit des gens. Ou principes de la loi naturelle, Appliqués à la conduite & aux affaires des Nations & des Souverains*, 2 tomes, Londres, 1768.

### **VIII) Mémoires et souvenirs**

ALEXANDRE (Charles-Alexis), *Fragments des Mémoires de Charles-Alexis Alexandre sur les Journées Révolutionnaires de 1791 et 1792, Édition critique avec une Introduction et des Notes* par Jacques Godechot, Extrait des *AHRF*, t. 24, avril-juin 1952, p. 113 à 251.

ALEXANDRE (Charles-Alexis), *Fragments des Mémoires de Charles-Alexis Alexandre sur sa mission aux Armées du Nord et de Sambre-et-Meuse, Édition critique avec une Introduction et des Notes*, Thèse complémentaire pour le Doctorat ès-lettre par Jacques Godechot, Paris, 1937.

ARGENSON (René-Louis Voyer, marquis d'), *Journal et mémoires du marquis d'Argenson, publiés pour la première fois d'après les manuscrits autographes de la Bibliothèque du Louvre, pour la société de l'histoire de France, par E.J.B. Rathery*, 6 tomes, Paris, Veuve de J. Renouard, 1859-1867.

BAILLY (Jean-Sylvain), *Mémoires d'un témoin de la Révolution ou Journal des faits qui se sont passés sous ses yeux, et qui ont préparé et fixé la constitution française*, 3 tomes, Clermont-Ferrand, Éditions Paleo, coll. « Sources de l'Histoire de France », 2004.

BARENTIN (Charles-Louis-François de Paule de), *Mémoire autographe de M. de Barentin, Chancelier et Garde des Sceaux, sur les derniers conseils du roi Louis XVI*, avec des notes et pièces justificatives et précédé d'une notice biographique de M. de Barentin par Maurice Champion, Paris, 1844.

BERTRAND DE MOLLEVILLE (Antoine-François), *Histoire de la Révolution française, pendant les dernières années du règne de Louis XVI*, Paris, Guiguet, 1801.



BERTRAND DE MOLLEVILLE (Antoine-François), *Mémoires secrets pour servir à l'histoire de la dernière année du règne de Louis XVI, Roi de France*, Londres, Chez Strahan et Cadell, Paris, Chez les marchands de nouveautés, 1797.

BESENVAL (baron de), *Mémoires du baron de Besenval sur la Cour de France*, Paris, Mercure de France, 1987.

CARNOT (Hippolyte), *Mémoires sur Lazare Carnot, 1753-1823, Nouvelle édition des mémoires de Carnot par son fils revue sur les manuscrits de l'auteur et accompagnée de 23 héliogravures tirées des collections de la famille*, 2 tomes, Paris, Librairie Hachette et C<sup>ie</sup>, 1907.

CREUZÉ-LATOUCHE (Jacques-Antoine), *Journal des États généraux et du début de l'Assemblée nationale, 18 mai-29 juillet 1789*, Paris, Jean Marchand, Librairie Henri Didier, 1946.

DEJOLY (Étienne-Louis-Hector), *Mémoires publiés par Godechot, AHRF*, t. 18, 1946, p. 289 à 382.

DUMONT (Étienne), *Souvenirs sur Mirabeau et les deux première assemblées législatives*, Genève, J.-L. Duval, 1832.

DUQUESNOY (Adrien), *Un révolutionnaire malgré lui, Journal (mai-octobre 1789)*, Édition établie et présentée par Guillaume Mazeau, Paris, Mercure de France, coll. « Le temps retrouvé », 2016.

GARAT (Dominique-Joseph), *Mémoires de Garat, Avec une préface par Eugène Maron*, Paris, Poulet-Malassis, 8-NF-32450.

PRIEUR-DUVERNOIS (Claude-Antoine dit de la Côte-d'Or), *Révélations sur le Comité de salut public de la Convention nationale par un contemporain qui a été à portée de voir et d'être bien informé*, 1<sup>re</sup> annexe in BOUCHARD (Georges), *Un organisateur de la victoire, Prieur de la Côte-d'Or, membre du Comité de salut public*, Paris, Librairie historique, 1946, p. 433 à 457.

RUAULT (Nicolas), *Gazette d'un parisien sous la Révolution*, Paris, Librairie académique Perrin, 1976.

SAINT-PRIEST (François-Emmanuel Guignard, comte de), *Mémoires, Règnes de Louis XV et de Louis XVI*, 2 tomes, Publiés par le Baron de Barante, Paris, Nouvelle collection historique, 1929, BnF Arsenal, 8-NF-76334.

SAINT-SIMON (Louis de Rouvroy, duc de), *Mémoires*, Anthologie, édition établie, présentée et annotée par François Raviez, Paris, Librairie Générale Française, « La Pochothèque », 2007.

SÉGUR (Louis-Philippe, comte de), *Mémoires ou Souvenirs et anecdotes, par M. le comte de Ségur*, 3 tomes, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Eymery, 1826.

SÉNART (Gabriel Jérôme), *Révélations puisées dans les cartons des comités de salut public et de sûreté générale, ou, Mémoires (inédits) de Sénart, agent du gouvernement révolutionnaire, publiés par Alexis Dumesnil*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Chez les principaux libraires de France et de l'étranger, 1824.

THIBAudeau (Antoine-Claire), *Mémoires sur la Convention et le Directoire, Première édition complète comportant les modifications et compléments apportés par l'auteur après 1830, établie et annotée par François Pascal*, Paris, Éditions SPM, 2007.

YOUNG (Arthur), *Voyages en France*, Paris, Tallandier, coll. « Texto », 2009.

## **IX) Dénonciations, défenses de ministres et diverses pièces**

BARENTIN (Charles-Louis-François de Paule de), *Mémoire pour M. Barentin, ancien Garde-des-Sceaux de France, Commandeur des Ordres du Roi, sur la dénonciation dans laquelle il est nommé, & qui a donné lieu à la plainte de M. le Procureur du Roi au Châtelet*, 1790, Paris, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-8302.

COMITÉ DE RECHERCHES DE PARIS, *Arrêté du comité des recherches de l'Hôtel-de-Ville contre M. de Maillebois, M. Bonne-Savardin, et M. de Saint-Priest, accusés du crime de lèse-nation et de complot de contre-révolution*, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-9152.

COUTURIER, *La queue de Robespierre écorchée, ou la tactique de ses rivaux dévoilée*, Paris, Imprimerie d'Hautbout l'aîné, 1795.

DEFORGUES (François-Louis-Michel Chemin), *Deforgues à ses concitoyens (pour se défendre d'avoir participé aux massacres de septembre)*, 1794, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-1969.

FAUCHET (Claude), *Rapport fait à l'Assemblée nationale, au nom des comités militaire et de surveillance réunis, par Claude Fauchet, évêque du Calvados, président du comité de surveillance, sur la dénonciation contre M. de Narbonne, ex-ministre de la guerre, le 2 avril 1791, in Assemblée législative – Militaire*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,37).

FAUCHET (Claude), *Société des Amis de la Constitution, séante aux Jacobins Saint-Honoré, à Paris, Confirmation et développement de la dénonciation faite à l'assemblée nationale contre M. de Lessart, ministre, par Claude Fauchet, évêque du Calvados*, Imprimerie du Patriote français, 1792.

GARRAN DE COULON (Jean Philippe), *Rapport fait au comité des recherches de la municipalité de Paris, Tendait à dénoncer MM. Mailebois, Bonne-Savardin et Guignard Saint-Priest, comme prévenus d'une conspiration contre la France, suivi des pièces justificatives et de l'arrêté du Comité*, Paris, chez Buisson, 1790, BnF, 8-LB<sup>40</sup>-115.

GARRAN DE COULON (Jean-Philippe), *Rapport fait au comité des recherches des représentants de la commune par Garran de Coulon, sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers, imprimé par ordre du comité*, Imprimerie de Lottin l'aîné, Paris, 1789.

GARRAN DE COULON (Jean Philippe), *Réponse aux observations pour le Baron de Bésenval, & au Mémoire de M. BARENTIN*, Imprimée par ordre du Comité de Recherches de la Ville, 1790, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-2825, L 1.1-MFC.

LECOINTRE (Laurent), *Dénonciation faite à la Convention nationale, par Laurent Lecointre, de Versailles, député du département de Seine et Oise, contre Billaud-Varennès, Collot-d'Herbois et Barère, Membres du Comité de Salut public ; Vadier, Voulland, Amar, et David, Membres du Comité de Sûreté générale*, 1794, BnF, LE<sup>38</sup>-2175.

MÉHÉE DE LA TOUCHE (Jean-Claude-Hippolyte), *La Queue de Robespierre, ou les Dangers de la liberté de la presse*, Paris, Imprimerie nationale, 1794, BnF, 8-LB<sup>41</sup>-1219.

*Trahison du baron de Breteuil, Principal ministre, Envers la Nation, envers le Roi, envers M<sup>gr</sup>. Le Duc d'Orléans, son Bienfaiteur ; Avec le nom de quelques-uns de ses abominables complices, & de ceux que S.A.S. a chassés de son Palais*, 1789, in Smith-Lesouef, *Libelles contre la Cour*, Recueil de 38 pièces reliées avec Smith-Lesouef, BnF, S-5587.

## **X) Circulaires, instructions, proclamations, comptes rendus, lettres, rapports**

*Copie de la Lettre adressée au Roi par les Ministres de Sa Majesté, le 21 Octobre 1790*, BnF, MFICHE 4-LB<sup>39</sup>-4228.

BARÈRE (Bertrand), *Rapport et projet de décret sur la division & organisation provisoire du ministère de l'intérieur, faits à la Convention nationale, au nom du Comité de défense générale, par B. Barrère* ; imprimés par ordre de la Convention nationale, le 2 mars 1793, BnF, 8-LE<sup>38</sup>-207.

BARÈRE (Bertrand), *Rapport et projet de décret sur l'établissement d'une Commission nationale des poudres et armes de la République, présentés au nom du Comité de Salut public, par B. Barère, dans la Séance du 13 pluviôse*, in *Convention nationale, pluviôse an II*, BnF, 8-LE<sup>38</sup>-677.

BERGASSE (Nicolas), *Discours de M. Bergasse, sur la manière dont il convient de limiter le pouvoir législatif & le pouvoir exécutif dans une monarchie*, 1789, BnF, 8-LE<sup>29</sup>-204.

CALONNE (Charles-Alexandre de), *Discours prononcé de l'ordre du roi et en sa présence par M. de Calonne, contrôleur général des finances, dans l'Assemblée des notables, tenue à Versailles, le 22 février 1787*, Versailles, Imprimerie de Ph.-D. Pierres, 1787.

CARNOT (Lazare), *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil-Exécutif provisoire, et son remplacement par des Commissions particulières, présentés à la Convention nationale, au nom du Comité de salut public, par Carnot, l'un de ses membres. Séance du 12 Germinal, l'an 2 de la République une et indivisible. Imprimé par ordre de la Convention nationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1794.

CONSEIL EXÉCUTIF PROVISOIRE, *Proclamation du Conseil exécutif provisoire de la nation française, du 25 août 1792, l'an 4<sup>e</sup> de la Liberté, & de l'Egalité le 1<sup>er</sup>*, in *Documents historiques 1789-1794*, Paris, 1789, BnF 4-LA<sup>32</sup>-1094 (51).

CONSEIL EXÉCUTIF PROVISOIRE, *Proclamation du Conseil exécutif provisoire de la nation française, Relative aux Subsistances, du 31 octobre 1792, l'an 1<sup>er</sup> de la République française*, in *Documents historiques 1789-1794*, Paris, 1789, BnF 4-LA<sup>32</sup>-1094 (56).

DEJOLY (Étienne-Louis-Hector), *Compte rendu à l'Assemblée nationale, le 9 juillet 1792, sur l'état actuel des tribunaux et de l'administration générale de la justice dans le royaume*, BnF, 4-LF107-1.

DÉMEUNIER (Jean-Nicolas), *Projet de décret sur l'organisation du ministère, avec des additions que l'Assemblée a paru désirer, présenté, au nom du Comité de Constitution, par M. Dèmeunier*, BnF, LE<sup>39</sup>-1333.

DÉMEUNIER (Jean-Nicolas), *Rapport sur l'organisation du ministère, fait au nom du comité de constitution, par M. Dèmeunier, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, séance du 7 mars 1791*, BnF, Le<sup>29</sup>-1332.

DESCHAMPS-DESTOURNELLES (Louis-Grégoire), *Discours du citoyen Destournelles, ministre des Contributions publiques, à la Convention nationale, du 16 juin 1793, in Convention nationale – Juin 1793*, BnF, 8-LE<sup>38</sup>-285.

DESCHAMPS-DESTOURNELLES (Louis-Grégoire), *Proclamation au nom du peuple françois, l'an second de la république française, le 18 juillet 1793*, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-2190.

DULAURE (Jacques-Antoine), *Crimes et forfaits de la noblesse, et du clergé, depuis le commencement de la Monarchie jusqu'à nos jours*, Paris.

DUMOURIEZ (Charles-François du Périer), *Discours de M. Dumouriez, ci-devant ministre des affaires étrangères, actuellement ministre de la guerre, à l'Assemblée nationale, séance du 13 juin 1792, suivi d'un mémoire sur le département de la guerre, lu par le même ministre dans la même séance, in Assemblée législative, Militaire tome 2*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,63).

DUPORTAIL (Antoine-Louis Lebègue), *Copie de la lettre écrite par le ministre de la Guerre, aux commandants des divisions miliaires. A Paris, le 26 juillet 1791*, BnF, FOL-LF<sup>52</sup>-6.

DUPORTAIL (Antoine-Louis Lebègue), *Instruction aux officiers généraux commandant dans les Divisions, et aux adjudants généraux employés sous leurs ordres, pour régler provisoirement les fonctions & le service des adjudants généraux de l'Armée*, BnF, MFICHE FP-789.

DUPORTAIL (Antoine-Louis Lebègue), *Rapport fait à l'Assemblée nationale par le ministre de la Guerre, le 11 octobre 1791, in Assemblée législative – Militaire 1*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,1).

DURANTHON (Antoine), *Copie de la Lettre adressée aux Tribunaux par le Ministre de la Justice, à l'occasion des Troubles religieux, 30 avril 1792*, BnF, MFICHE 4-LB<sup>39</sup>-5901.

GOHIER (Louis-Jérôme), *Le ministre de la Justice aux Juges & Accusateurs publics des Tribunaux criminels, Juges & Commissaires nationaux des Tribunaux de District, & Juges des Tribunaux de Commerce*, Bnf, 4-LB<sup>41</sup>-738.

GOHIER (Louis-Jérôme), *Le ministre de la Justice au peuple françois, 1793*, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-732.

GOHIER (Louis-Jérôme), *Le ministre de la Justice aux Présidens des Tribunaux criminels et aux Accusateurs publics près des mêmes Tribunaux*, BnF, 4-LF113-13.

GOHIER (Louis-Jérôme), *Rapport du comité de législation sur la question de savoir quel doit être le mode promulgation & d'exécution des actes du corps législatif non sujets à la sanction, le 3 novembre 1791, in Assemblée législative, Législation 2*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (S,56).

GRAVE (Pierre-Marie, comte de), *Lettre à M. de M..., sur son ouvrage intitulé : « De la Nécessité d'une contre-révolution en France »*, Paris, Petit, 1791.

LA VAUGUYON (Paul François de Quélen de Stuer de Caussade), *Lettre de Monsieur de La Vauguyon au Prétendant*, Paris, 1797, BnF, 4-LB<sup>42</sup>-367.

LEBRUN-TONDU (Pierre-Henri-Marie-Hélène, dit), *Au nom de la République... Instruction concernant les revues, les contrôles et les décomptes des troupes. Du 27 mars 1793*, BnF L4.11-A, FP-6439.

LECOINTRE (Laurent), *Suite de la correspondance de Laurent Lecointre, ... à A. Lajard, ministre de la Guerre*, BnF, MFICHE LB<sup>39</sup>-6031.

LEFRANC DE POMPIGNAN (Jean-Georges), *Mandemens de Monseigneur l'archevêque de Vienne, touchant l'Edition annoncée des Œuvres du sieur DE VOLTAIRE*, BnF, MICROFICHE M-22949.

LEFRANC DE POMPIGNAN (Jean-Georges), *Mandemens de Monseigneur l'Archevêque et comte de Vienne, portant défense de lire dans son Diocèse les Œuvres de JEAN-JACQUES ROUSSEAU, l'Histoire politique & philosophique des établissemens & du commerce des Européens dans les deux Indes, par le Sieur RAINALD*, BnF, MICROFICHE M-22949.

MONGE (Gaspard), *Compte rendu à la Convention nationale, par le Ministre de la Marine, De l'état de situation de la Marine de la République*, BnF 8-LE<sup>37</sup>-2, 23 septembre 1792.

MONGE (Gaspard), *Considérations essentielles au service du département de la Marine, Imprimées par ordre de la Convention Nationale, et renvoyées aux Comités de Marine et de Finances*, BnF, L 2.7-A, 8-LE<sup>38</sup>-2088.

MONTMORIN (Armand-Marc), *Correspondance de MM. de Montmorin et Bertrand, ministres d'Etat, sur le comité autrichien. Dénonciations et plaintes rendues par ces deux ministres contre le sieur Carra (14 mai)*, BnF, MFICHE 8-LB<sup>39</sup>-5921.

MONTMORIN (Armand-Marc), *Rapport fait à l'Assemblée nationale par M. de Montmorin, Ministre des Affaires étrangères, le 31 octobre 1791, in Assemblée législative, Diplomatie*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (K,1).

MONTMORIN (Armand-Marc) et BERTRAND DE MOLLEVILLE (Antoine-François), *Suite de la procédure sur le comité autrichien. Requête en addition de plainte, contre MM. Chabot, Bazire et Merlin, députés à l'Assemblée Nationale*, BnF, MICHE LB<sup>39</sup>-10581.

MOREAU DE SAINT-MÉRY (Mérédic Louis Élie), *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry, Député de la Martinique, à l'Assemblée nationale, Sur les dangers de la division du ministère de la Marine et des Colonies*, du 28 octobre 1790, Paris, Imprimerie nationale, 1790, Gallica, 4646C.

MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric Louis Élie), *Opinion de M. Moreau de Saint-Méry, député de la Martinique, sur l'organisation du ministère, et notamment sur la nécessité de ne faire qu'un seul ministère de la Marine & des Colonies*, du 9 avril 1791, Paris, Imprimerie nationale, Gallica, NUMM-44477.

NARBONNE-LARA (Louis-Marie), *Discours de M. Louis de Narbonne, Ministre de la Guerre, Prononcé le 14 Décembre 1791, in Assemblée législative – Militaire 1*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,7).

NARBONNE-LARA (Louis-Marie), *Discours de M. Narbonne à l'Assemblée nationale, le 2 avril 1792*, BnF, 4-LE<sup>34</sup>-64.

NECKER (Jacques), *Compte rendu au Roy par M. Necker, Directeur général des Finances, Au mois de janvier 1781*, Slatkine Reprints, Genève, 2005.

NECKER (Jacques), *Rapport de M. Necker, Premier Ministre des Finances, lû à l'Assemblée Nationale, le 27 Août 1789*, in *Documents historiques 1789-1794*, Paris, 1789, BnF 4-LA<sup>32</sup>-1094 (14).

PACHE (Jean-Nicolas), *Pache à Cambon, le 2 brumaire an II*, Paris, Imprimerie de Pougin, 1792, BnF, 8-LB41-1400.

PARÉ (Jules-François), *Circulaire aux municipalités..., Paris, le 4 ventôse, l'an II..., Le ministre de l'Intérieur aux citoyens officiers municipaux*, s. l. n. d.

PARÉ (Jules-François), *Le Ministre de l'Intérieur Paré aux citoyens administrateurs des départements de la République, Paris, le 27 septembre 1793*, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-814 (A).

ROLAND (Jean-Marie), *Le Ministre de l'Intérieur aux corps administratifs*, le 12 décembre 1792, BnF, 4-LB<sup>41</sup>-248 (A).

SERVAN DE GERBAY (Joseph), *Lettre du ministre de la Guerre, à l'Assemblée nationale, du 28 mai 1792*, BnF, 8-LE<sup>33</sup>-3 (V,51).



# BIBLIOGRAPHIE

## I) Ouvrages

ACHAINTRE (Christophe), *L'instance législative dans la pensée constitutionnelle révolutionnaire (1789-1799)*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2008.

AGOSTINI (Antoine), *La pensée politique de Jacques-René Hébert (1790-1794)*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Histoire des Idées Politiques », 1999.

ALENGRY (Franck), *Condorcet, Guide de la Révolution française, Théoricien du Droit constitutionnel et Précurseur de la Science sociale*, Paris, Giard et Brière, 1903.

ALLAIN (Jean-Claude), AUTRAND (Françoise), BÉLY (Lucien), CONTAMINE (Philippe), GUILLEN (Pierre), LENTZ (Thierry), SOUTON (Georges-Henri), THEIS (Laurent), VAÏSSE (Maurice) (dir.), *Histoire de la diplomatie française*, Paris, Perrin, 2005.

ALLEN (Robert), *Les tribunaux criminels sous la Révolution et l'Empire, 1792-1811*, Rennes, PUR, coll. « Histoire », 2005.

ALONSO (Christophe), *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015.

AMSON (Daniel), *Histoire constitutionnelle française, [Tome 1], De la prise de la Bastille à Waterloo*, Paris, LGDJ, 2010.

AMSON (Daniel), *Histoire constitutionnelle française, Tome 2, De la bataille de Waterloo à la mort de Louis XVIII*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2014.

ANSELME (Isabelle), *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution dans les débats de l'Assemblée législative (1791-1792)*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2014.

ANTOINE (Michel), *Le cœur de l'État, Surintendance, contrôle général et intendance des finances, 1552-1791*, Paris, Fayard, 2003.

ANTOINE (Michel), *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, Genève, Librairie Droz, 1970.

ANTOINE (Michel), *Louis XV*, Paris, Fayard, 1989.

ARENDT (Hannah), *De la révolution*, in ARENDT (Hannah) *L'humaine condition*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », p. 327 à 584.

ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Revue Administration, Paris, La Documentation française, 1993.



ATTAR (Frank), *Aux armes Citoyens ! Naissance et fonctions du bellicisme révolutionnaire*, Paris, Seuil, 2010.

AUBERT (François d'), Colbert, La vertu usurpée, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2010.

AUBRY (Gérard), *La jurisprudence criminelle du Chatelet de Paris sous le règne de Louis XVI*, Paris, LGDJ, 1971.

AULARD (Alphonse), *Histoire politique de la Révolution française, origines et développements de la démocratie et de la République, 1789-1804*, Paris, Armand Colin, 3<sup>e</sup> ed., 1905.

AVRIL (Pierre), *Les conventions de la Constitution, Normes non écrites du droit politique*, 1<sup>re</sup> édition, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1997.

BACQUÉ (Raphaëlle), *L'enfer de Matignon*, Paris, Albin Michel, 2008.

BACZKO (Bronislaw), *Comment sortir de la Terreur, Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1989.

BADINTER (Élisabeth) et BADINTER (Robert), *Condorcet (1743-1794), Un intellectuel en politique*, Paris, Fayard, coll. « Le livre de poche », 1988.

BADINTER (Robert) (dir.), *Les ministres devant la justice*, Paris, Actes SUD/AFHJ, 1997.

BAECQUE (Francis, de), *L'administration centrale de la France*, Paris, Armand Colin, coll. « U », série droit public interne, 1973.

BAKER (Mickael Keith), *Condorcet, Raison et politique*, Paris, Hermann, Éditeurs des sciences et des arts, 1988.

BAKER (Mickael Keith) (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, 4 volumes, Oxford, Pergamon press, 1987.

BALOSSIER (Jacques), *La Commission extraordinaire des Douze (18 mai 1793-31 mai 1793), L'ultime sursaut de la Gironde contre la prise du pouvoir par les Montagnards*, Paris, PUF, 1986.

BARANGER (Denis), *Parlementarisme des origines, Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1999.

BARBEY (Jean), *Être roi, Le roi et son gouvernement en France de Clovis à Louis XVI*, Paris, Fayard, 1992.

BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (Coordination), *1791, La première Constitution française*, Actes du colloque de Dijon, 26 et 27 septembre, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Paris, Economica, 1993.

BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (Coordination), *La Constitution du 24 juin 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du Colloque de Dijon, les 16 et 17 septembre 1993, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Dijon, Éd. Universitaires de Dijon, 1997.

BARTHÉLEMY (Joseph), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, 1906.

BARTHÉLEMY (Joseph) et DUEZ (Paul), *Traité de droit constitutionnel*, nouvelle édition entièrement refondue, Paris, Dalloz, 1933.

BARTHÉLEMY (Joseph) et MIRKINE-GUETZÉVITCH (Boris), *Le droit public de la Révolution*, Paris, Recueil Sirey, 1937.

BASTID (Paul), *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, Éditions Cujas, 1956.

BASTID (Paul), *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, 1970.

BASTIDE (David), *La Nation, D'après les débats des Assemblées révolutionnaires, 1789-21 janvier 1793*, Thèse, Toulouse, 1997.

BEAUD (Olivier), *La puissance de l'État*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1994.

BEAUD (Olivier) et BLANQUER (Jean-Michel) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

BEAUREPAIRE (Pierre-Yves), *Échec au roi, Irrespect, contestations et révoltes dans la France des Lumières*, Paris, Belin, 2015.

BÉLISSA (Marc) et BOSC (Yannick), *Le Directoire, La République sans la démocratie*, Paris, La Fabrique éditions, 2018.

BENOÎT (Maurice), *La polysynodie, Étude sur l'Organisation des Conseils sous la Régence*, Thèse, Paris, Au commerce des idées, 1928.

BENOT (Yves), *La Révolution française et la fin des colonies 1789-1794*, Paris, La Découverte/Poche, 2004.

BERNARDIN (Édith), *Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur (1792-1793)*, Thèse présentée le 28 juin 1957, Paris, Société des Études Robespierriennes, 1964.

BERRANGER (Thibaut de) et VILLIERS (Michel de) (dir.), *Droit public général, Institutions politiques, administratives et européennes, Droit administratif, Finances publiques et droit fiscal*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, 2017.

BERTAUD (Jean-Paul), *La révolution armée : les soldats-citoyens et la Révolution française*, Paris, Robert Laffont, coll. « Les hommes et l'histoire », 1979.

BERTIÈRE (Simone), *Louis XIII et Richelieu, La « Malentente »*, Paris, Éditions de Fallois, 2016.

BIARD (Michel), *Missionnaires de la République, Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Paris, Éditions du Comité des travaux historiques et scientifiques, 2002.

BIGOT (Grégoire), *Ce droit qu'on dit administratif...*, *Études d'histoire du droit public*, Paris, La Mémoire du Droit, 2015.

BIGOT (Grégoire), *L'administration française, Politique, droit et société, tome 1 1789-1870*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, Litec, 2014.

BIGOT (Grégoire) et BOUVET (Marc), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Journées d'études du Centre d'histoire du droit de l'Université de Rennes I, Paris, LexisNexis, Litec, 2006.

BLANCPAIN (François), *La colonie française de Saint-Domingue : de l'esclavage à l'indépendance*, Paris, Karthala, coll. « Monde caribéen », 2004.

BLANCPAIN (Frédéric), *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Thèse, Paris II, 1979.

BLUCHE (François), *Les magistrats du Parlement de Paris au XVIII<sup>e</sup> siècle, (1715-1771)*, Paris, Annales Littéraires de l'Université de Besançon, Vol. 35, coll. « Les Belles Lettres », 1960.

BLUCHE (Frédéric), *Danton*, Paris, Librairie Académique Perrin, 1984.

BLUCHE (Frédéric), *Septembre 1792, Logiques d'un massacre*, Paris, Robert Laffont, coll. « Les hommes et l'histoire », 1986.

BOIS (Jean-Pierre), *La Fayette*, Paris, Perrin, 2015.

BONDUELLE (Alexandre), *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 94, 1999.

BOROUMAND (Ladan), *La guerre des principes. Les assemblées révolutionnaires face aux droits de l'homme et à la souveraineté de la nation (mai 1789-juillet 1794)*, Paris, éd. EHESS, 1999.

BOTTIN (Michel), *Histoire des Finances publiques*, Paris, Economica, 1997.

BOUCHARD (Georges), *Un organisateur de la victoire, Prieur de la Côte-d'Or, membre du Comité de salut public*, Paris, Librairie historique, 1946.

BOUDON (Julien), *Les Jacobins, Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 128, 2006.

BOUDON (Julien), *Manuel de droit constitutionnel, Tome 1, Théorie générale – Histoire – Régimes étrangers*, 1<sup>re</sup> éd. Paris, PUF, 2015.

BOUINEAU (Jacques), *Les toges du pouvoir ou la Révolution de droit antique (1789-1799)*, Toulouse, Association des Publications de l'Université de Toulouse-le Mirail et Éditions Eché, 1986.

BOUINEAU (Jacques), *Traité d'Histoire européenne des institutions*, 2 tomes, Paris, Litec, LexisNexis, 2009.

BOULOISEAU (Marc), *Le Comité de salut public (1793-1795)*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1968.

BOUTBOUL (Julien), *Un rouage du Gouvernement Révolutionnaire : La Commission des Administrations Civiles, Police et Tribunaux (Germinal An II-Brumaire an IV)*, Mémoire de maîtrise sous la direction de Françoise Brunel et Jean-Clément Martin, 2004.

BOUTROS (Rouchdi), *Les éléments de la Constitution anglaise*, Lyon, Bosc Frères, M. & L. Riou, 1933.

BRANTHÔME (Thomas), *La genèse des libertés sociales. Le droit de s'associer face à l'impératif d'ordre*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2013.

BREDIN (Jean-Denis), *Sieyès, La clé de la Révolution française*, Paris, Éditions de Fallois, 1988.

BROWN (Howard G.), *War, Revolution, and the Bureaucratic State, Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, Oxford, Clarendon press, 1995.

BRUNEL (Françoise), *Thermidor, La chute de Robespierre*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1989.

BRUNET (Pierre), *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris, Bruxelles Mont Saint-Aignan, LGDJ, Bruylant, Publications de l'Université de Rouen, coll. « La pensée juridique », 2004.

BUOT DE L'ÉPINE (Anne), *Du Conseil du roi au Conseil d'État : le comité contentieux des départements (9 août 1789 - 27 avril 1791)*, Paris, PUF, 1972.

BURDEAU (François), *Histoire de l'administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1994.

BURDEAU (Georges), *Traité de science politique, Tome IV, Le statut du pouvoir dans l'État*, 3<sup>e</sup> éd. (revue et augmentée), Paris, LGDJ, 1983.

BURDEAU (Georges), *Traité de science politique, Tome V, Les régimes politiques*, 3<sup>e</sup> éd. (revue et augmentée), Paris, LGDJ, 1985.

BURNAND (Léonard), *Les Pamphlets contre Necker, Médias et imaginaire politique au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions Classiques Garnier, coll. « L'Europe des Lumières », 2009.

CABANIS (Danielle) et CABANIS (André), *Introduction à l'histoire des idées politiques*, Paris, Publisud, 1989.

CABANNES (Jean), *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, Paris, LGDJ, 1990.

CADART (Jacques), *Institutions politique et droit constitutionnel*, Tome II, Paris, LGDJ, 1980.

CADILHON (François), *L'honneur perdu de Monseigneur Champion de Cicé, Dieu, gloire, pouvoir et société à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Talence, Fédération historique du Sud-Ouest, 1996.

CADIO (Émilie), *Le Comité de Sûreté générale, Historiographie, personnel et fonctionnement (1792-1794)*, Mémoire de Master 2 Histoire sous la direction de Pierre Serna, IHRF, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009.

CAMUS (Geneviève), *L'État de nécessité en démocratie*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1965.

CADOUX (Charles), *Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Éditions Cujas, 1995.

CAILLET (Pierre), *Les Français en 1789, d'après les papiers du Comité des Recherches de l'Assemblée Constituante (1789-1791)*, Paris, CNRS, 1991.

CAPORAL (Stéphane), *L'affirmation du principe de liberté dans le droit public de la Révolution française*, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, « Collection droit public positif », 1995.

CARON (Matthieu), *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, Recherche sur le droit gouvernemental de la V<sup>e</sup> République*, Clermont-Ferrand, Institut Universitaire Varenne, coll. « Collection des Thèses », 2015.

CARRÉ (Claude), *Histoire du ministère de la Défense et des départements ministériels militaires*, Le Prouet, 87350 Panazol, Charles Lavauzelle, 2001.

CARRÉ DE MALBERG (Raymond), *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 tomes, Paris, Dalloz, 2004.

CARRÉ DE MALBERG (Raymond), *La loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Recueil Sirey, 1931.

CARROT (Georges), *Révolution et maintien de l'ordre, 1789-1799*, Paris, Éditions SPM, 1995.

CARTAN (Élie), *Gaspard Monge, Sa vie, son œuvre*, Alençon, Imprimerie de Poulet-Malassis, coll. « Les Conférences du Palais de la Découverte », 15 janvier 1945, BnF, 8-Z-29172 (100).

CARTOU (Louis), *Étude comparée du Gouvernement provisoire du 10 août 1792 et du Gouvernement révolutionnaire de 1793-1794*, Thèse, Paris, 1948.

CASSELLE (Pierre), *L'anti-Robespierre, Jérôme Pétion ou la Révolution pacifique*, Paris, Vendémiaire, 2016.

CASTALDO (André), *Les méthodes de travail de la Constituante, Les techniques délibératives de l'Assemblée Nationale, 1789-1791*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1989.

CÉNAT (Jean-Philippe), *Louvois, Le double de Louis XIV*, Paris, Taillandier, 2015.

CENTRE DE RECHERCHES D'HISTOIRE ET DE PHILOLOGIE de la IV<sup>e</sup> Section de l'École pratique des Hautes Études, V Hautes études médiévales et modernes, *Origines et Histoire des cabinets des ministres en France*, Genève, Librairie Droz, 1975.

CHABANNE (Robert), *Les institutions de la France de la fin de l'Ancien Régime à l'avènement de la IIIe République (1789-1875)*, Lyon, Éditions L'Hermes, 1977.

CHALINE (Olivier) (dir.), *Les parlements et les Lumières*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2012.

CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Tome 1, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, coll. « Domat. Droit public », 2001.

CHARVIN (Robert), *Justice et politique. Évolution de leurs rapports*, Paris, LGDJ, 1968.

CHASTAIN HOWE (Patricia), *Foreign Policy and the French Revolution, Charles-François Dumouriez, Pierre LeBrun, and the Belgian Plan, 1789-1793*, New York, Pgrave Macmillan, 2008.

CHAUMIÉ (Jacqueline), *Le réseau d'Antraigues et la contre-révolution, 1791-1793*, Paris, Plon, coll. « Histoire des mentalités », 1965.

CHEVALLIER (Jacques), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Anthologie du droit », 2015.

CHEVALLIER (Jean-Jacques), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2001.

CHRISTOPHLE (Albert) et AUGER (Paul), *Traité théorique des travaux publics*, 2 tomes, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie Maresq aîné, Chevalier-Maresq et C<sup>ie</sup>, éditeurs, 1889.

CHUQUET (Arthur), *Dumouriez*, Clermont-Ferrand, Les éditions Maison, 2009.

CHURCH (Clive H.), *Revolution and Red Tape, The French Ministerial Bureaucracy 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

CLÉMENT (Jean-Paul), *Aux sources du libéralisme français : Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 95, 2000.

COLLAS (Jean), *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, Thèse, Dijon, Imprimerie régionale, 1906, BnF, L 1.1-MFC / MFICHE 8-LE3-336.

COMBEAU (Yves), *Le comte d'Argenson, Ministre de Louis XV*, Paris, École des Chartes, 1999.

CONQUET (André), *Jean-Marie Roland de La Platière, 1734-1793*, Académie de Dijon, André Conquet, 1976, BnF L 2.8-A, 4-LN27-74838.

CORNU (Laurence), *Une autre république, 1791, L'occasion et le destin d'une initiative républicaine*, Paris, Budapest, Turin, L'Harmattan, 2004.

CORVISIER (André), *Histoire militaire de la France, Tome 2, De 1715 à 1871*, DELMAS (Jean) (dir.), Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1997.

- COSTE (Ulrich), *Le pouvoir législatif dans la Constitution de 1793*, Paris, LGDJ, 1909.
- COTTRET (Bernard), *La Révolution américaine : la quête du bonheur : 1763-1787*, Paris, Perrin, 2003.
- COUDART (Laurence), *La Gazette de Paris, Un journal royaliste pendant la Révolution française (1789-1792)*, Paris, L'Harmattan, coll. « Chemins de la mémoire », 1995.
- CRAYSSAC (Pierre-Aristide), *De la responsabilité des ministres en droit français*, Bordeaux, Cadoret, 1890.
- DARD (Émile), *Un confident de l'Empereur. Le comte de Narbonne 1755-1813*, Paris, Plon, 1943.
- DAUGA (Pierre), *Un prélat à la fin de l'Ancien Régime : Loménie de Brienne*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2002.
- DEBBASCH (Roland), *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République, Essai d'histoire politique*, Paris, Economica, Aix-en-Provence, PUAM, 1988.
- DE FRANCESCO (Antonino), *Il governo senza testa, Movimento democratico e federalismo nella Francia rivoluzionaria, 1789-1795*, Naples, Morano editore, 1992.
- DENDENA (Francesco), « *Nos places maudites* », *Le mouvement feillant entre la fuite de Varennes et la chute de la monarchie (1791-92)*, Thèse de doctorat dans le cadre du programme en histoire et civilisations, sous la direction de Maria-Luisa CICALESE et Patrice GUENIFFEY, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2010, Bibliothèque FMSH, TH7345.
- DESAINS (Henry), *L'organisation ministérielle en France et à l'étranger*, Saint-Quentin, Imprimerie de A. Terillon, 1891.
- DESCHAMPS (Léon), *Les colonies pendant la Révolution, La Constituante et la réforme coloniale*, Paris, Perrin, 1898.
- DESLANDRES (Maurice), *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870, Tome premier, De la fin de l'Ancien Régime à la chute de l'Empire (1789-1815)*, Paris, Librairie Armand Colin et Librairie du Recueil Sirey, 1932.
- DESMOTTES (Pierre), *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Paris, LGDJ, 1968.
- DESMOULINS (Thibault), *L'arbitraire, Histoire et théorie, Le pouvoir de surmonter l'indétermination de l'Antiquité à nos jours*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2018.
- DHOMBRES (Jean et Nicole), *Lazare Carnot*, Paris, Fayard, 1997.
- DIESBACH (Ghislain de), *Necker ou la faillite de la vertu*, Paris, Perrin, 2004.
- DODU (Gaston), *Le parlementarisme et les parlementaires sous la Révolution (1789-1799), Origines du régime représentatif en France*, Paris, Plon-Nourrit, 1911.

DONIOL (Henri), *Politiques d'autrefois, Le comte de Vergennes et P. M. Hennin, Directeur au département des Affaires étrangères, Membre libre de l'Académie des Inscriptions et belles-lettres, 1749-1787*, Paris, Armand Colin, 1898.

DUBUC (Joseph), *La Question et l'interpellation*, Paris, Pedone, 1909.

DU BUS (Charles), *Stanislas de Clermont-Tonnerre et l'échec de la révolution monarchique, 1757-1792*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1931.

DUCHÊNE (Albert), *La politique coloniale de la France – le ministère des colonies depuis Richelieu*, Paris, Payot, 1928.

DUCLOS (Pierre), *La notion de Constitution dans l'œuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, Paris, Dalloz, 1932.

DUCLOS-GRÉCOURT (Marie-Laure), *L'idée de loi dans la pensée des juristes français (1715-1789)*, Thèse, Poitiers, Presses universitaires juridiques, Université de Poitiers, 2014.

DUGUIT (Léon), *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, 2005.

DUPILET (Alexandre), *La Régence absolue, Philippe d'Orléans et la polysynodie (1715-1718)*, suivi d'un *Dictionnaire de la polysynodie*, Seyssel, Champ Vallon, 2011.

DUPRIEZ (Léon), *Les ministres dans les principaux pays d'Europe d'Amérique*, 2 tomes, Paris, J. Rothschild, 1892-1893.

DUPUY (Roger), *La Garde nationale (1789-1872)*, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2010.

DUPUY (Roger), *La République jacobine, Terreur, guerre et gouvernement révolutionnaire, 1792-1794*, Paris, Seuil, coll. « Nouvelle Histoire de la France contemporaine », 2005.

DURAND (Lucien R.), *Le droit d'entrée et de parole du gouvernement aux Assemblées Constituantes et Législatives en France, depuis 1789*, Paris, A. Chevalier-Marescq & Cie, 1903.

DURAND-BARTHEZ (Pascal), *Histoire des structures du Ministère de la Justice (1789-1945)*, Paris, PUF, 1973.

EDELSTEIN (Melvin), *La Révolution française et la naissance de la démocratie électorale*, Rennes, PUR, 2013.

EGRET (Jean), *La Révolution des notables, Mounier et les monarchiens, 1789*, Paris, Librairie Armand Colin, 1950.

EGRET (Jean), *Louis XV et l'opposition parlementaire*, Paris, Armand Colin, 1970.

EGRET (Jean), *Necker, ministre de Louis XVI, 1776-1790*, Paris, Librairie Honoré Champion, 1975.

ELICONA (Anthony Louis), *Un colonial sous la Révolution en France et en Amérique : Moreau de Saint-Méry*, Paris, Jouve & C<sup>ie</sup> éditeurs, 1934.



EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), BIOY (Xavier), MOUTON (Stéphane) (dir.), *Le règne des entourages, Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2015.

FABRE (Michel-Henry), *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1967.

FAVOREU (Louis), GAÏA (Patrick), GHEVONTIAN (Richard), MESTRE (Jean-Louis), PFERSMANN (Otto), ROUX (André) et SCOFFONI (Guy), *Droit constitutionnel*, 16<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis. Droit public », 2014.

FERSTEL (Louis), *Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France de 1789 à nos jours*, Paris, May, 1899.

FIORAVANTI (Marco), *Le potestà normative del governo, Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, Rome, Giuffrè editore, Università degli studi di Roma "Tor Vergata", Pubblicazioni della la facoltà di giurisprudenza, Nuova Serie, n° 35.

FIORENTINO (Karen), *La seconde Chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Thèse d'histoire du droit soutenue le 11 juillet 2006, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2008.

FISCHEL (Édouard), *La Constitution d'Angleterre, Exposé historique et critique des origines, du développement successif et de l'état actuel de la loi et des institutions anglaises*, 2 tomes, Paris, C. Reinwald, 1864.

FLAMMERMONT (Jules), *La réforme judiciaire du chancelier Maupeou, Mémoire lu à l'Académie des Sciences morales et politique en novembre et décembre 1879*, Paris, Alphonse Picard, 1880.

FONBAUSTIER (Laurent), *Modèles ecclésiologiques et droit constitutionnel. L'institution de la responsabilité des gouvernants*, Thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1998.

FOURNERON (Isabelle), *Pache, Ministre de la Guerre et maire de Paris, 1792-1794*, Mémoire sous la direction de Michel Vovelle, Paris I, 1992.

FRAYSSINET (Marc), *Les idées politiques des Girondins*, Thèse, Toulouse, Imprimerie Vialelle et Perry, 1903.

FROSTIN (Charles), *Les Pontchartrain, ministres de Louis XIV, Alliances et réseau d'influence sous l'Ancien Régime*, Rennes, PUR, 2006.

FUGIER (André), *Histoire des relations internationales, tome quatrième, La Révolution française et l'Empire napoléonien*, Paris, Librairie Hachette, 1954.

FURET (François), *La Révolution française*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2007.

FURET (François) et HALÉVI (Ran), *La monarchie républicaine. La Constitution de 1791*, Paris, Fayard, 1996.

FURET (François) et OZOUF (Mona) (dir.), *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, coll. « Bibliothèque historique », 1991.

GALY (François), *La notion de constitution dans les projets de 1793*, Paris, Albert Mecheleinck, 1932.

GARCIA DE ENTERRIA (Eduardo), *Révolution française et administration contemporaine*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 1986.

GARNOT (Benoît), *Histoire de la justice, France, XVI<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2009.

GARRIOCH (David), *La fabrique du Paris révolutionnaire*, Paris, Éditions La Découverte, 2015.

GASNIER-DUPARC (Antoine), *La Constitution girondine de 1793*, Thèse présentée et soutenue le 18 juillet 1903, Rennes, Imprimerie des arts et manufactures, BnF, Microfiche M-21649, L 1.40-MFC.

GASPARINI (Éric), *La pensée politique d'Hippolyte Taine : entre traditionalisme et libéralisme*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Histoire des idées politiques », 1993.

GAUCHET (Marcel), *La Révolution des pouvoirs, La souveraineté, le peuple et la représentation, 1789-1799*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 1995.

GAUCHET (Marcel), *Robespierre, L'homme qui nous divise le plus*, Paris, Gallimard, coll. « L'esprit de la cité », 2018.

GAUDEMET (Jean) et CHEVREAU (Emmanuelle), *Les institutions de l'Antiquité*, 8<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, Lextenso éditions, LGDJ, 2014.

GAUDEMET (Paul Marie), *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris Éditions Montchrestien, 1966.

GAVEN (Jean-Christophe), *Le crime de lèse-nation. Histoire d'une invention juridique et politique (1789-1791)*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politique, 2016.

GENTY (Maurice), *Paris 1789-1795 : l'apprentissage de la souveraineté*, Paris, Messidor, coll. « Bibliothèque du Bicentenaire de la Révolution française », 1988.

GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Éric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 32<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Précis. Droit public », 2018.

GIRAUD (Émile), *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, Recueil Sirey, coll. « Bibliothèque de l'institut international de droit public », 1938.

GLÉNARD (Guillaume), *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2010.

GLINEUR (Cédric), *Histoire des institutions administratives, X<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Economica, 2017.

GODECHOT (Jacques), *La Grande Nation, L'expansion révolutionnaire de la France dans le monde de 1789 à 1799*, 2<sup>e</sup> éd. entièrement refondue (1983), Paris, Aubier Montaigne, « Collection historique », 2004.

GODECHOT (Jacques), *La prise de la Bastille, 14 juillet 1789*, Paris, Gallimard, coll. « folio histoire », 1989.

GODECHOT (Jacques), *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1989.

GODECHOT (Jacques), *Les révolutions (1770-1799)*, Paris, PUF, coll. « Nouvelle Clio », 1970.

GOETZ-BERNSTEIN, (Hans-Alfred), *La politique extérieure de Brissot et des Girondins*, Paris, Hachette, 1912.

GOHIER (Jacques) et ROSE (Patrick), *Louis-Jérôme Gohier, L'homme qui a dit nom à Bonaparte*, Turquant, Cheminements, 2009, BnF, 2009-101607.

GOHIN (Olivier), *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, 2016.

GOJOSSO (Éric), *Le concept de République en France (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Collection d'histoire des idées politiques », 1998.

GOMEL (Charles), *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, 2 tomes, Wetteren, Moneta, 2009.

GOURICHON (Gérald), *La comparaison des systèmes anti-ministériels de la polysynodie et du gouvernement révolutionnaire*, Mémoire de DEA sous la direction de Jean-Louis Harouel, Université Paris II Panthéon-Assas, 1999.

GRANGE (Henri), *Les idées de Necker*, Lille, Service de reproduction des thèses, Université de Lille III, 1973.

GRIFFITHS (Robert), *Le Centre perdu, Malouet et les « monarchiens » dans la Révolution française*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1988.

GUENIFFEY (Patrice), *Le nombre et la raison, La Révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993.

GUÉRIN-BARGUES (Cécile), *Immunités parlementaires et régime représentatif, L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 137, 2011.

GUGLIELMI (Gilles), *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française de la Révolution à l'arrêt Cadot (1789-1889)*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », n°157, 1991.

GUYOT (Raymond) et THÉNARD (Jean-François), *Le Conventionnel Goujon (1766-1793)*, Paris, Félix Alcan, 1908.

HÄBERLE (Peter), *L'État constitutionnel*, Texte traduit [de l'allemand] par Marielle Roffi, révisé et édité par Constance Grewe, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 2004.

HALPÉRIN, (Jean-Louis), *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque d'histoire du droit et droit romain », 1987.

HAMON (Francis) et TROPER (Michel), *Droit constitutionnel*, 39<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, 2018.

HAMSCHER (Albert N.), *The Conseil Privé and the Parlements in the Age of Louis XIV: A Study in French Absolutism*, The American Philosophical Society, Independence Square, Philadelphie, 1987.

HARLÉ (Aude), *Le coût et le goût du pouvoir : le désenchantement politique face à l'épreuve managériale, Sociologie clinique des cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2010.

HAURIOU (Maurice), *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015.

HAURIOU (Maurice), *Principes de droit public*, Paris, Dalloz, 2010.

HAVAS (Nathalie), *La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Ve République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011.

HENRY (Gilles), *Essai sur les gouvernements provisoires français de 1789 à 1875*, Thèse, Poitiers, 1951.

HENRY (Isabelle), *Dumouriez, Général de la Révolution (1739-1823)*, Paris, L'Harmattan, 2002.

HERLAUT (Auguste-Philippe), *Le Colonel Bouchotte, Ministre de la guerre en l'an II*, Paris, Librairie Ch. Poisson, 1946.

HERVIEU (Henri), *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents États organisés*, Paris, Larose, 1893.

HIS (Charles-Hyacinthe), *Des ministres dans la monarchie représentative*, Paris, 1837.

HUART (Suzanne d'), *Brissot, La Gironde au pouvoir*, Paris, Robert Laffont, 1986.

JABIN (André), *Les comités révolutionnaires, 1793-1794. Leur rôle politique*, Thèse, Paris, 1945.

JAMIN (Guy), *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, Paris, Imprimerie Henri Jouve, 1908.

JAUME (Lucien), *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris, Fayard, 1989.

JESSENNE (Jean-Pierre), DEREGNAUCOURT (Gilles), HIRSCH (Jean-Pierre), LEUWERS (Hervé) (dir.), *Robespierre, De la Nation artésienne à la République et aux Nations*, Actes du colloque d'Arras des 1, 2 et 3 avril 1993, Villeneuve d'Ascq, Centre d'Histoire de la Région du Nord et de l'Europe du Nord-Ouest, coll. « Histoire et littérature régionales », 1994.

JOUAN (René), *Histoire de la Marine française*, Paris, Payot, 1950.

JOURDAN (Annie), *Nouvelle histoire de la Révolution*, Paris, Flammarion, coll. « Au fil de l'histoire », 2018.

JOUVENCEL (Henri de), *Le Contrôleur général des finances sous l'Ancien Régime*, Paris, Librairie de la Société du recueil général des lois et arrêts et du Journal du Palais, 1901.

KAWA (Catherine), *Les Ronds-de-cuir en Révolution, Les employés du ministère de l'Intérieur sous la Première République (1792-1800)*, Paris, Éditions du CTHS, 1996.

KITE (Elizabeth S.), *Brigadier-general Louis Lebègue Duportail, Commandant of Engineers in The Continental Army, 1777-1783*, Oxford, Oxford University Press, 1933.

KLEIN (Claude), *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1996.

KRYNEN (Jacques), *L'empire du roi, Idées et croyances politiques en France, XIII<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1993.

KRYNEN (Jacques), *L'État de justice, France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, I, L'idéologie de la magistrature ancienne*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 2009.

KRYNEN (Jacques), *L'État de justice, France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, II, L'emprise contemporaine des juges*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 2012.

LABANOWSKI (P.), *La réforme de la justice politique en France*, Thèse, Lille, Imprimerie C. Robbe, 1925.

LAFON (Jacqueline Lucienne), *La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien Régime*, Genève, Librairie Droz, 2001.

LAIR (Adolphe), *Des hautes cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Paris, Thorin, 1889.

LAMARTINE (Alphonse de), *Histoire des Girondins*, 2 tomes, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2014.

LANIER (Jacques-François), *Le général Joseph Servan de Gerbay (Romans 1741-Paris 1808), Pour une armée au service de l'homme*, Valence, SRIG, 2001.

LAQUIÈZE (Alain), *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2002.

LARNÉ (Aurélien), *Pache, maire de Paris (1793-1794) : la mise en place d'un projet de société fondé sur les droits naturels*, thèse soutenue le 10 mars 2017 à l'Université Paris Ouest Nanterre, sous la direction de Marc Bélissa.

LARROQUETTE (Albert), *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, Bordeaux, Imprimerie de l'Université, Y. Cadoret, 1921.

LASCOUMES (Pierre), PONCELA (Pierrette), LENOËL (Pierre), *Au nom de l'ordre, Une histoire du code pénal*, Paris, Hachette, 1989.

LAUGIER (Lucien), *Un ministère réformateur sous Louis XV, Le Triumvirat (1770-1774)*, Paris, La pensée universelle, 1975.

LAWDAY (David), *Danton, Le géant de la Révolution*, Paris, Albin Michel, 2012.

LE BOZEC (Christine), *La Première République, 1792-1799*, Paris, Perrin, 2014.

LEFEBVRE (Georges), *Le Gouvernement révolutionnaire*, 1939, BnF, Département des Arts du spectacle, 4°Ya 4663.

LEMAIGRE-GAFFIER (Pauline), *Administrer les menus plaisirs du roi, L'État, la cour et les spectacles dans la France des Lumières*, Ceyzérieux, Champ Vallon, 2016.

LEMNY (Stefan), *Jean-Louis Carra (1742-1793), Parcours d'un révolutionnaire*, Paris, Montréal (Québec), L'Harmattan, 2000.

LENTZ (Thierry), *Les ministres de Napoléon, Refonder l'Etat, servir l'empereur*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2016.

LE PILLOUER (Arnaud), *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2005.

LEUWERS (Hervé), *Robespierre*, Paris, Fayard, 2014.

LEVER (Evelyne), *Louis XVI*, Paris, Fayard, coll. « Pluriel », 2014.

LIBERMANN (Henri), *La défense nationale à la fin de 1792, Servan et Pache (10 août 1792 – 2 février 1793)*, Thèse, Paris, 1921.

LIGOU (Daniel), *Jeanbon Saint-André, membre du Grand Comité de salut public (1749-1813)*, Paris, Messidor, 1989.

LINDON (Raymond) et AMSON (Daniel), *La Haute Cour, 1789-1987*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1987.

LOCHERER (Jean-Jacques), *Hérault de Séchelles, l'aristocrate du Comité de Salut public*, Paris, Éditions Pygmalion/Gérard Watelet, 1984.

LUÇAY (Charles Héliou Marie Legendre, comte de), *Des origines du pouvoir ministériel en France, Les secrétaires d'État depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV*, Paris, M. Tardieu, 1881.

MARGAIRAZ (Dominique), *François de Neufchâteau, Biographie intellectuelle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », 2005.

MARI (Éric de), *La mise hors la loi sous la Révolution française (19 mars 1793-an III), Une étude juridictionnelle et institutionnelle*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ Lextenso éditions, coll. « Bibliothèque d'Histoire du droit et droit romain », n°30, 2015.

MARLOT (Samuel), *Le gouvernement en 1793 : la mainmise du Comité de salut public sur la République*, Mémoire pour le Diplôme d'études approfondies de Sociologie du droit sous la direction de Frédéric Bluche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2000.

MARLOT (Samuel), *Les lois révolutionnaires 11 août 1792-22 prairial an II, La codification du salut public*, Thèse, Université Paris, II Panthéon-Assas, soutenue le 12 novembre 2009.

MARSHALL (Geoffrey) (dir.), *Ministerial responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

MARTIN (Jean-Clément), *Nouvelle histoire de la Révolution française*, Paris, Perrin, 2012.

MARTUCCI (Roberto), *L'ossessione costituente, Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologne, Il Mulino, 2001.

MASSON (Frédéric), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, Paris, Plon, 1877.

MASSOT (Jean), *Le Chef du Gouvernement en France*, Paris, La Documentation française, coll. « Notes et études documentaires », n<sup>os</sup> 4537-4538, 1979.

MATHIEU (Bertrand) et VERPEAUX (Michel) (dir.), *La République en droit français*, Actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992 organisé par le Groupe d'études constitutionnelles appliquées et comparées (CRDPE) de Dijon et l'Association française des constitutionnalistes, Paris, Economica, 1996.

MATHIEZ (Albert), *Autour de Danton*, Paris, Payot, 1926.

MATHIEZ (Albert), *La réaction thermidorienne*, Paris, La fabrique éditions, 2010.

MATHIEZ (Albert), *La Révolution française*, Paris, Bartillat, 2012.

MATTA-DUVIGNAU (Raphaël), *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de salut public (6 avril 1793 – 4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013.

MAUREPAS (Arnaud de) et BOULANT (Antoine), *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières (1715-1789), Étude et dictionnaire*, Paris, Éditions Christian/JAS, 1996.

MAUTOUCHET (Paul), *Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)*, Paris, Édouard Cornély et C<sup>ie</sup>, 1912.

MELCHIOR-BONNET (Bernardine), *Les Girondins*, Paris, Tallandier, 1989.

MENGÈS-LE PAPE (Christine), *La cour des aides et finances de Montauban 1642-1790*, 3 tomes, Thèse, Toulouse, Université des Sciences sociales, 1991.

MERGEY (Anthony), *L'État des physiocrates : autorité et décentralisation*, Aix-en-Provence, PUAM, Faculté de Droit et de Science Politique, coll. « Collection d'histoire des idées et des institutions politiques », 2010.

MESTRE (Jean-Louis), *Introduction historique au droit administratif français*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1985.

MEYER (Jean) et ACERRA (Martine), *Histoire de la marine française des origines à nos jours*, Rennes, Éditions Ouest-France, 1994.

MICHAUD (Hélène), *La grande chancellerie et les écritures royales au XVI<sup>e</sup> siècle (1515-1589)*, Paris, PUF, 1967.

MICHON (Georges), *Adrien Duport, Essai sur l'histoire du parti feuillant*, Paris, Payot, 1924.

MITCHELL (C. J.), *The French Legislative assembly of 1791*, E. J. Brill, Leyde, New York, Copenhagen, Cologne, 1988.

MONCASSIN (François), *Jean Philippe Garran de Coulon (1748-1816), De l'enquête à l'accusation sous la Révolution (1789-1792)*, Université Toulouse 1 Capitole, Institut Fédératif de Recherche, « Collection des mémoires de l'IFR », 2016.

MONTAY (Benoît), « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V<sup>e</sup> République. De la compétence liée au pouvoir de patronage », Mémoire de droit public approfondi sous la direction du Professeur Olivier Beaud, *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n° 11, « Mutations du droit public », décembre 2013, <http://juspolicum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>.

MONTIER (Amand), *Robert Lindet, Député à l'Assemblée législative et à la Convention, membre du Comité de salut public, ministre des Finances. Notice bibliographique*, Paris, Félix Alcan, 1899.

MORABITO (Marcel), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, Lextenso éditions, Montchrestien, coll. « Précis Domat droit public », 2018.

MORABITO (Marcel), *Il comando negato, Rivoluzione Francese e potere esecutivo*, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1997.

MOUSNIER (Roland), *Le Conseil du roi de Louis XII à la Révolution*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1970.

MOUSNIER (Roland), *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2005.

MÜLLER (Eugène), *Lebrun-Tondu de Noyon, Ministre des Affaires étrangères en 1793*, Noyon, Imprimerie de D. Andrieux, 1877, BnF, 8-LN<sup>27</sup>-29882.

NEGRI (Antonio), *Le pouvoir constituant, Essai sur les alternatives de la modernité*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1997.

NÉLIDOFF (Philippe), *La municipalité de Toulouse pendant la Révolution française (1788-1795)*, 4 tomes, Thèse, Toulouse, Université des Sciences sociales, 1990.

NÉLIDOFF (Philippe), *Société albigeoise et préparation des états généraux de 1789*, Publié par le Centre albigeois d'histoire du droit et des institutions, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996.

NICOLET (Claude), *L'idée républicaine en France (1789-1924), Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 2007.

NOËLL (Henry), *Les ministères, leur organisation, leur rôle*, Thèse, Paris, Jouve, 1911.



OLIVE (Henri), *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires, 1789-4 brumaire an IV (27 Octobre 1795)*, Marseille, Imprimerie nouvelle de Marseille, 1908.

OLIVIER-MARTIN (Bernard), *Le Conseil d'État de la Restauration*, Paris, Recueil Sirey, 1941.

OLIVIER-MARTIN (François), *L'absolutisme français suivi par Les parlements contre l'absolutisme traditionnel au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, LGDJ, coll. « Reprint », 1997.

OLLIVIER (Nathalie), *Les projets constitutionnels de 1793*, Thèse soutenue à l'Université Paris II Panthéon-Assas le 26 juin 2002.

OUTREY (Amédée), *L'administration française des Affaires étrangères*, Paris, PUF, 1954.

OZOUF (Mona), *De Révolution en République, Les chemins de la France*, Paris, Gallimard, 2015.

PACTEAU (Bernard), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX<sup>e</sup> siècle*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2003.

PAIRAULT (François), *Gaspard Monge, Le fondateur de Polytechnique*, Paris, Tallandier, coll. « Biographies. Figures de proue », 2000.

PALMER (Robert), *Le gouvernement de la Terreur, L'année du Comité de salut public*, Paris, Armand Colin, 1989.

PALMER (Robert), *The Age of the Democratic Revolution, A political History of Europe, 1760-1800*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1959.

PALMER (Robert), *Twelve Who Ruled, The Committee of Public Safety during the Terror*, Princeton, Princeton University Press, London, Humphrey Milford, Oxford University Press, 1941.

PASCAL (François), *L'économie dans la Terreur, Robert Lindet 1746-1825*, Paris, Éditions SPM, 1999.

PASQUINO (Pasquale), *Sieyès et l'invention de la constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998.

PEREY (Lucien), *La fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, Le duc de Nivernais 1754-1798*, Paris, Calmann Lévy, 1891.

PEREY (Lucien), *Un petit-neveu de Mazarin, Louis Mancini-Mazarini duc de Nivernais*, Paris, Calmann Lévy, 1890.

PERI (Alexandra), *Le pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi dans l'histoire constitutionnelle française (1789-1958)*, Clermont-Ferrand, LGDJ, Fondation Varennes, coll. « Collection des Thèses », n° 18, 2008.

PERRIN (Francique), *De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France, Depuis la chute de l'ancien régime jusqu'à nos jours*, Thèse, Grenoble, Allier Frères, 1900.

PERTUÉ (Michel), *Aux origines du gouvernement révolutionnaire (février-mars 1793), Démocratie et dictature en Révolution*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1976.

PETITFILS (Jean-Christian), *Louis XVI*, Paris, Perrin, 2005.

PETOT (Jean), *Les grandes étapes du régime républicain français (1792-1969), Études d'histoire politique et constitutionnelle*, Paris, Éditions Cujas, 1970.

PHYTILIS (Jacques), KISLIAKOFF (Nadia), SPITTERI (Henri) et FRÊCHE (Georges), *Questions administratives dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, « Travaux et recherches de la Faculté de droit et des sciences sociales de Paris, 1965.

PICHOT-BRAVARD (Philippe), *Conserver l'ordre constitutionnel, XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle : les discours, les organes et les procédés juridiques*, Paris, LGDJ, Lextenso, coll. « Bibliothèque d'histoire du droit et droit romain », n° 24, 2011.

PIERRE (Eugène), *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 2 éd. revue et augmentée, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1902.

PINGAUD (Léonce), *Un ministre de Louis XVI, Terrier de Monciel d'après sa correspondance inédite*, Paris, J. Gervais, 1879, BnF, MFICHE 8-LN<sup>27</sup>-31674.

POPESCO (Michel), *La responsabilité pénale des ministres devant la Haute-Cour de justice en France*, Bordeaux, Imprimerie-librairie de l'Université, 1933.

PRICE (Munro), *The Road from Versailles, Louis XVI, Marie Antoinette, and the Fall of the French Monarchy*, New York, St. Martin's Presse, 2003.

QUASTANA (François), *La pensée politique de Mirabeau (1771-1789) : « Republicanisme classique » et régénération de la monarchie*, Aix-en-Provence, PUAM, « Collection d'histoire des institutions et des idées politiques », 2007.

QUERUEL (Alain), *Gaspard Monge (1746-1818), De la science à la politique*, Turquant, Anovi, Vitae, 2013.

RAINAUD (Jean-Marie), *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », n° 73, 1966.

RAMPELBERG (René-Marie), *Le ministre de la Maison du Roi, 1783-1788, Baron de Breteuil*, Paris, Economica, 1975.

REINHARD (Marcel), *Le Grand Carnot*, Paris, Hachette, 1994.

RIALS (Stéphane), *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Présentée par Stéphane Rials*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1988.

RICHARD (Camille), *Le Comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, Paris, Librairie F. Rieder et C<sup>ie</sup>, 1921.

RODIÈRE (René), *Contribution à l'étude du délit politique en droit français*, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1931.

- ROSANVALLON (Pierre), *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.
- ROSITANO (Carmelo), *Recherche sur le concept de gouvernement*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- ROUSSE (Jean), *Le problème de la structure ministérielle*, Thèse, Université de Paris, 1955.
- ROUSSELET-PIMONT (Anne), *Le Chancelier, « vicaire et lieutenant général du roy sur le fait de la loy », d'après l'œuvre d'Antoine Duprat, Guillaume Poyet et Michel de l'Hospital*, Thèse, Paris II Panthéon-Assas, 2001.
- ROUSSELLIER (Nicolas), *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, NRF essais, 2015.
- ROUX (Stéphane), *Le concept de « convention nationale » sous la Révolution, Contribution à l'étude de la représentation nationale*, 2 tomes, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2011.
- ROYER (Jean-Pierre), *Histoire de la justice en France, De la monarchie absolue à la République*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2001.
- SAINT-BONNET (François), *L'état d'exception*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001.
- SAINT-BONNET (François) et SASSIER (Yves), *Histoire des institutions avant 1789*, 5<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, 2015.
- SAINT-VICTOR (Jacques, de), *La chute des aristocrates, 1789-1792, La naissance de la droite*, Paris, Perrin, 1992.
- SAINT-VICTOR (Jacques, de), *La première contre-révolution (1789-1791)*, Paris, PUF, 2010.
- SAINT-VICTOR (Jacques, de) et BRANTHÔME (Thomas), *Histoire de la République en France, Des origines à la V<sup>e</sup> République*, Paris, Economica, 2018.
- SAITTA (Armando), *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milan, Giuffrè editore, 1975.
- SAMOYAUULT (Jean-Pierre), *Les bureaux du secrétariat d'État des Affaires étrangères sous Louis XV*, Paris, Éditions A. Pedone, Bibliothèque de la revue d'Histoire diplomatique, 1971.
- SANDEVOIR (Pierre), *Études sur le recours de pleine juridiction, L'apport de l'histoire à la théorie de la justice administrative*, Paris, LGDJ, 1964.
- SARMANT (Thierry) et STOLL (Mathieu), *Régner et gouverner, Louis XIV et ses ministres*, Paris, Perrin, 2010.
- SAUTEL (Gérard) et HAROUEL (Jean-Louis), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis », 1997.
- SCHELLE (Gustave), *Dupont de Nemours et l'école physiocratique*, Paris, Librairie Guillaumin et C<sup>ie</sup>, 1888.
- SCHMIDT (Adolphe), *Tableaux de la Révolution française publiés sur les papiers inédits du département et de la police secrète de Paris*, Leipzig, Veit, 1867.

- SCHMITT (Carl), *Théorie de la Constitution*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2013.
- SCHRAMECK (Olivier), *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1995.
- SÉE (Adrien), *Le Procès Pache, Extraits du dossier*, Paris, Société de l'histoire de la Révolution française, 1911.
- SERRAND (Pierre), *L'acte de gouvernement (Contribution à la théorie des fonctions juridiques de l'État)*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1996.
- SERRAND (Pierre), *Manuel d'institutions administratives françaises*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 2015.
- SIBERT (Marcel), *Étude sur le Premier ministre en Angleterre depuis ses origines jusqu'à l'époque contemporaine*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1909.
- SIMONNET (Henri), *Le gouvernement parlementaire et l'assemblée constituante de 1789*, thèse, Paris, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts, 1899.
- SIN BLIMA-BARRU (Martine), *Le comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)*, Histoire, Université Paris Panthéon-Sorbonne – Paris I, 2013.
- SLIMANI (Ahmed), *La modernité du concept de nation au XVIII<sup>e</sup> siècle (1715-1789) : Apports des thèses parlementaires et des idées politiques du temps*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Collection d'histoire des institutions et des idées politiques », 2004.
- SMADJA (Carole), *Pierre-Henri Tondu dit Lebrun, du journalisme au ministère des Affaires étrangères sous la Convention ; ou le parcours extraordinaire d'un simple révolutionnaire engagé (27 août 1754 – 7 nivôse an II (27 décembre 1793))*, Mémoire de maîtrise, 1987-1988, Paris I, sous la direction de Michel Vovelle.
- SOBOUL (Albert), *La Révolution française*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 2009.
- SOBOUL (Albert), *Les sans-culottes parisiens en l'an II, Mouvement populaire et gouvernement révolutionnaire, 2 juin 1793 – 9 thermidor an II*, Paris, Librairie Clavreuil, 1958.
- SOREL (Albert), *L'Europe et la Révolution française, tome 2 La chute de la Royauté*, Paris, Claude Tchou, coll. « Bibliothèques des Introuvables », 2003.
- SOREL (Albert), *L'Europe et la Révolution française, tome 3, La Guerre aux Rois, 1792-1793*, Claude Tchou, coll. « Bibliothèques des Introuvables », 2003.
- SUSANE (G.), *La tactique financière de Calonne*, Paris, Arthur Rousseau, Thèse, Université de Paris, 1901.
- SZRAMKIEWICZ (Romuald) et BOUINEAU (Jacques), *Histoire des institutions 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Litec, 1998.

TACKETT (Timothy), *Par la volonté du peuple, Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997.

TANCHOUX (Philippe), *Les procédures électorales en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 2004.

TATON (René), *Gaspard Monge*, « Suppléments à la Revue de mathématiques élémentaires », Août 1950, Basel, Birkhäuser, BnF, 2000-164458.

THAON (Jean-Louis), *L'œuvre du Deuxième Comité de Salut Public et l'idée égalitaire (du 10 juillet 1793 au 9 thermidor an II)*, Thèse, Paris, Bonvalot-Jouve, 1907.

THOLOZAN (Olivier), *Henri de Boulainvilliers, L'anti-absolutisme aristocratique légitimé par l'histoire*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Collection d'histoire des idées politiques », 1999.

THURIET (Charles-Emilien), *Profil d'un ministre sous la Terreur, Philibert Buchot*, Extrait de la *Revue Idéaliste*, Besançon, Imprimerie de Dodivers, 1899, BnF, MFICHE 8-LN<sup>27</sup>-46967.

TILLET (Édouard), *La constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel dans la France des Lumières*, Aix-en-Provence, PUAM, « Collection d'histoire des idées politiques », 2001.

TIMBAL (Jean-Paul), *Le contreseing ministériel*, Thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1975.

TIMBAL (Pierre-Clément), CASTALDO (André) et MAUSEN (Yves), *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2009.

TIMSIT (Gérard), *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratifs français*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1963.

TROPER (Michel), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ Lextenso éditions, coll. « Anthologie du droit », 2015.

TROPER (Michel), *La théorie du droit, le droit, l'État*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001.

TROPER (Michel), *Terminer la Révolution, La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, coll. « Histoire des Constitutions de la France », 2006.

TROPER (Michel) et JAUME (Lucien) (dir.), *1789 et l'invention de la constitution*, Actes du colloque de Paris organisé par l'Association Française de Science Politique : 2, 3 et 4 mars 1989, Paris, LGDJ, Bruxelles, Bruylant, coll. « La pensée juridique moderne », 1994.

TULARD (Jean) (dir.), *La contre-révolution, Origines, Histoire, postérité*, Paris, Perrin, 1990.

TULARD (Jean), *Les Thermidoriens*, Paris, Fayard, 2005.

TULPAIN (Jean), *Les vestiges de la Justice retenue*, Paris, Imprimerie Cornier, 1912.

VALETTE (Jean-Paul), *Le pouvoir exécutif depuis la Révolution française*, Paris, L'Harmattan, 2014.

VAN KLEY (Dale K.), *Les origines religieuses de la Révolution française, 1560-1791*, Paris, Seuil, 2006.

VERGNE (Arnaud), *La notion de constitution d'après les cours et assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789)*, Paris, De Boccard, 2006.

VERPEAUX (Michel), *Droit constitutionnel français*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2015.

VERPEAUX (Michel), *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 1991.

VIGNE (Alphonse), *Ministres et Assemblées délibérantes, Leurs rapports de 1789 à 1830 au point de vue de l'origine du droit de question et du droit d'interpellation en France*, Aix-en-Provence, Imprimerie Lith. P. Pourcel, 1909.

VILLERS (Robert), *L'organisation du Parlement de Paris et des Conseils supérieurs d'après la Réforme de Maupeou (1771-1774)*, Paris, Jouve, 1937.

VINTZEL (Céline), *Les armes du gouvernement dans la procédure législative, Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011.

VIOLLET (Paul), *Histoire des institutions politiques et administratives de la France. Le roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie*, Paris, Recueil Sirey, 1912.

VOVELLE (Michel), *La chute de la monarchie, 1787-1792*, Paris, Seuil, coll. « Nouvelle Histoire de la France contemporaine », 1999.

WAHNICH (Sophie), *La longue patience du peuple. 1792. Naissance de la République*, Paris, Payot, coll. « Critique de la politique », 2008.

WALINE (Jean), *Droit administratif*, 26<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz. Droit public », 2016.

WALLON (Henri), *La Révolution du 31 mai et le fédéralisme en 1793 ou la rance vaincue par la Commune de Paris*, 2 tomes, Paris, Hachette, 1886.

WALTON (Charles), *La liberté d'expression en Révolution, Les mœurs, l'honneur, la calomnie*, Rennes, PUR, 2014.

WEIDENFELD (Katia), *Histoire du droit administratif, Du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Economica, 2010.

WENDEL (Hermann), *Danton*, Paris, Payot, 1978.

WEULERSSE (Georges), *La Physiocratie à l'aube de la Révolution 1781-1792, Introduction, bibliographie et révision des textes par Corinne Beutler*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1985.

WIENER (Céline), *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », n° 98, 1970.

WINOCK (Michel), *L'Échec au roi 1791-1792*, Paris, Olivier Orban, 1991.

WOLF (Gerhard), *Scipion de Chambonas, Ministre des Affaires Étrangères sous la Législative, Juin-Juillet 1792, Une contribution à l'Histoire du Parti Feuillant*, Paris, Les éditions La Bruyère, 2000, BnF, 2001-108302.

YVER (Catherine), *Recherches sur le mouvement révolutionnaire à Paris en 1793, « La Commission des Douze » (18-31 mai 1793)*, Mémoire de maîtrise sous la direction d'Albert Soboul, Paris-Sorbonne, 1969.

ZANCO (Jean-Philippe), *Le ministère de la marine sous le Second Empire*, Thèse, Université des Sciences sociales Toulouse I, 1997.

ZILEMENOS (Constantin), *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1976.

ZORGBIBE (Charles), *Histoire politique et constitutionnelle de la France*, Paris, Ellipses Éditions, 2002.

## II) Dictionnaires

ALLAND (Denis) et RIALS (Stéphane) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, Lamy, coll. « Quadrige », 2003.

ANTONETTI (Guy), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1790-1814*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 2007.

ARABEYRE (Patrick), HALPÉRIN (Jean-Louis) et KRYNEN (Jacques) (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français, XII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2015.

BABOT (Agnès), BOUCAUD-MAÎTRE (Agnès) et DELAIGUE (Philippe), *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques (476-1875)*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Ellipses, 2007.

BÉLY (Lucien) (dir.), *Dictionnaire de l'Ancien Régime, Royaume de France, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2010.

BÉLY (Lucien), SOUTON (Gerorges-Henri), THEIS (Laurent), VAÏSSE (Maurice) (dir.), *Dictionnaire des Ministres des Affaires étrangères, 1589-2004*, Paris, Fayard, 2005.

CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2017.

FURET (François) et OZOUF (Mona), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, 5 tomes, Paris, Flammarion, coll. « Champs histoire », 2007.

GAINOT (Bernard), *Dictionnaire des membres du comité de Salut Public, Dictionnaire analytique biographique et comparé des 62 membres du Comité de Salut Public*, Paris, Tallandier, 1990.

GALLOIS (Léonard), *Biographie de tous les ministres : depuis la constitution de 1791 jusqu'à nos jours*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Imprimerie du Plassan, 1825.

HÆFER (Jean-Chrétien-Ferdinand), *Nouvelle biographie générale depuis les temps reculés jusqu'à nos jours*, 46 tomes, Paris, Firmin-Didot frères, 1853-1866.

KUSCINSKI (Auguste), *Dictionnaire des Conventionnels*, Breuil-en-Vexin, Éditions du Vexin français, 1973.

LE DIVELLEC (Armel) et VILLIERS (Michel, de), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.

LEMAY (Edna Hindie), *Dictionnaire des Constituants, 1789-1791*, 2 tomes, Paris, Universitas, 1991.

MICHAUD (Louis-Gabriel), *Biographie universelle ancienne et moderne : histoire par ordre alphabétique de la vie privée et publique de tous les hommes*, 45 tomes, Paris, Thoisnier Desplaces puis Michaud, puis Brockhaus, 1843.

PUYSÉGUR (Robert de), *Notice généalogique sur la Maison de Chastenet de Puységur*, Paris, Imprimé par Alphonse Lemerre, 1940.

ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston) (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français (1789-1889)*, 5 tomes, Paris, Edgar Bourloton, 1889-1891.

SARMANT (Thierry) (dir.), *Les ministres de la Guerre, 1570-1792, Histoire et Dictionnaire biographique*, Paris, Belin, 2007.

SOBOUL (Albert) (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2006.

TULARD (Jean), *Histoire et dictionnaire de la Révolution française, 1789-1799*, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 1998.

VIGUERIE (Jean de), *Histoire et dictionnaire du temps des Lumières*, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 1995.

YVERT (Benoît) (dir.), *Dictionnaire des ministres (1789-1989)*, Paris, Perrin, 1990.

ZANCO (Jean-Philippe) (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine, 1689-1958*, Paris, SPM, 2011.

### III) Articles

ABERDAM (Serge), « Délibérer en assemblées de citoyens et portions de souveraineté en 1793 », in PERTUÉ (Michel) (dir.), *Suffrage, citoyenneté et révolutions, 1789-1848*, Journée



d'études du mars 2001 au Lycée Henri IV, Paris, Société des Études Robespierriennes, coll. « Études révolutionnaires n° 3 », 2002, p. 9 à 29.

ABERDAM (Serge), « L'élargissement du droit de vote de 1792 à 1793 », in BOURDERON (Roger) (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, Saint-Denis, Éditions PSD, 1995, p. 255 à 270.

ABERDAM (Serge), « Soumettre la Constitution au peuple », in BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (dir.), *La Constitution du 24 juin 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du Colloque de Dijon, les 16 et 17 septembre 1993, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Dijon, Éd. Universitaires de Dijon, 1997, p. 139 à 154.

AMSON (Daniel), « La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958 », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000, p. 31 à 60.

ARDANT (Philippe), « Le contenu des Constitutions : variables et constantes », *Pouvoirs*, n° 50, septembre 1989, p. 31 à 42.

AULARD (Alphonse), « La Constitution de 1793 », *La Révolution française*, juillet-décembre 1899, t. 37, p. 5 à 52.

AULARD (Alphonse), « Le gouvernement révolutionnaire », *La Révolution française*, juillet-décembre 1899, t. 37, p. 481 à 522.

AVRIL (Pierre), « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, p. 31 à 40.

AZIMI (Vida), « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (Coordination), *1791, La première Constitution française*, Actes du colloque de Dijon, 26 et 27 septembre, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Paris, Economica, 1993, p. 217 à 269.

AZIMI (Vida), « La circulaire : “Maladie organique” de l'administration. Un regard historique sur un acte amphibie », in KOUBI (Geneviève), (dir.), *La littérature grise de l'administration, La grammaire juridique des circulaires*, Paris, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015, p. 15 à 26.

AZIMI (Vida), « Les circulaires du ministère de la Justice sous la Révolution (1790-1799) », in LORGNIER (Jacques), MARTINAGE (Renée) et ROYER (Jean-Pierre) (dir.), *Justice et République(s)*, Hellemmes, Éditions Ester, coll. « L'Espace juridique », 1993, p. 51 à 75.

AZIMI (Vida), « Le suffrage “universaliste”. Les étrangers et le droit électoral de 1793 », in BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (dir.), *La Constitution du 24 juin 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du Colloque de Dijon, les 16 et 17 septembre 1993, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Dijon, Éd. Universitaires de Dijon, 1997, p. 203 à 236.

AZIMI (Vida), « Les premiers commis de la marine au XVIII<sup>e</sup> siècle », *RHD*, 2003/4, p. 503 à 525.

BACHOFEN (Blaise), « La notion d'exécution chez Rousseau. Une psychopathologie du corps politique », *RFHIP*, 2<sup>e</sup> sem. 2011, n° 34, p. 275 à 298.

BACOT (Guillaume), « La notion d'exécution chez Montesquieu », *RFHIP*, 2<sup>e</sup> sem. 2011, n° 34, p. 253 à 273.

BAKER (Mickael Keith), « Condorcet ou la république de la raison », in FURET (François) et OZOUF (Mona) (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1993, p. 225 à 255.

BARBICHE (Bernard), « De la commission à l'office de la Couronne : les gardes des sceaux de France du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Bibliothèque de l'école des chartes*, 1993, vol. 151, n° 151-2, p. 359 à 390.

BARBICHE (Bernard), « Les attributions judiciaires du Conseil du roi », *HES*, 2010/3, (29<sup>e</sup> année), « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 9 à 17.

BART (Jean), « La République dans les limbes », in MATHIEU (Bertrand) et VERPEAUX (Michel) (dir.), *La République en droit français*, Actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992 organisé par le Groupe d'études constitutionnelles appliquées et comparées (CRDPE) de Dijon et l'Association française des constitutionnalistes, Paris, Economica, 1996, p. 7 à 18.

BART (Jean), « Le réveil des prétentions parlementaires à la mort de Louis XIV », *Cahiers Saint-Simon*, n° 27, 1999, Idées d'opposants au temps des *Mémoires*, p. 29 à 36.

BEAUD (Olivier), « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 143, novembre 2012, p. 47 à 59.

BEAUD (Olivier), « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000, p. 17 à 30.

BEAUD (Olivier), « L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'Etat », *Jus Politicum*, n° 3, « Autour de la notion de constitution », 2009.

BEAUD (Olivier), « L'histoire juridique de la Révolution française est-elle possible ? », *Droits*, n°17, « La Révolution française et le droit », 1993, p. 3 à 18.

BÉLISSA (Marc), « Pouvoir exécutif, centralité législative : Le débat sur l'organisation du ministère de la Guerre (janvier-février 1793) », *AHRF*, n° 314, 1998, p. 699 à 718.

BERTAUD (Jean-Paul), « L'administration de la guerre sous la Révolution », in LUCAS (Colin) (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture, Volume 2, The Political Culture of the French Revolution*, Oxford, New York, Pékin, Francfort, São Paulo, Sidney, Tokyo, Toronto, Pergamon Press, 1988, p. 421 à 428.

BERTHOLLE (Pierre), « La création du ministère à l'époque de la Révolution (1789-1799) », in ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Revue Administration, Paris, La Documentation française, 1993, p. 17 à 30.

BERTOZZO (Matthieu), « Les journées de juin 1789, “du coup d’État révolutionnaire” aux coups d’éclats », *Revue générale du droit*, *Un site de la Chaire de droit public français de l’Université de la Sarre*, mis en ligne le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

BIARD (Michel), « La “Convention ambulante”. Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif ? », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2003, « Une révolution du pouvoir exécutif ? », p. 55 à 70.

BIDÉGARAY (Christian), « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du “jardin des délices démocratiques” », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000, p. 5 à 16.

BIDOUZE (Frédéric), « Les remontrances de Malesherbes (18 février 1771) : discours “national” de ralliement et discours parlementaire », in LEMAÎTRE (Alain J.) (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L’invention d’un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, p. 57 à 88.

BIGOT (Grégoire), « Bureaucratie (1789-1870) », in *Études offertes au professeur René Hostiou*, Paris, Litec LexisNexis, 2008, p. 11 à 23.

BIGOT (Grégoire), « La fonction administrative : d’une fonction subordonnée à une fonction souveraine (1789-1814) », in FIALAIRE (Jacques) et MONDIELLI (Éric) (dir.), *L’homme, ses territoires, ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard*, Paris, LGDJ, 2006, p. 301 à 308.

BOTTIN (Michel), « Jean Egret et *La Pré-Révolution française. 1787-1788*. Deux réflexions sur les commencements de la Révolution », in *Mélanges Doyen Jean-Yves Coppolani*, contributions réunies par Florence Jean et Claude Saint-Didier, Université de Corse Pascal Paoli, Paris, La Mémoire du droit, 2017, Disponible en ligne sur Michel-bottin.com.

BOTTIN (Michel), « La grâce et la cassation. La réforme de l’Ordonnance criminelle de 1670 face au Parlement de Paris. Février 1788 », in *Mélanges en l’honneur du Doyen Roger Bernardini. Parcours pénal*, Paris, L’Harmattan, 2017, p. 19 à 34.

BOTTIN (Michel), « La réforme fiscale devant le Parlement de Paris : de l’extension du contrôle d’opportunité au recours aux États généraux », participation au premier Congrès du Bicentenaire de la Révolution française organisé par l’université R. Descartes, *Réformes et Pré-Révolution ?*, Paris, 1986, édition électronique sur [www.michel-bottin.com](http://www.michel-bottin.com), mise en ligne mars 2011.

BOTTIN (Michel), « Les services centraux des Finances en 1788 », Communication présentée au Colloque organisé par l’Université de Rouen et le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, *La Direction générale des Finances publiques. Vers une administration nouvelle ?*, 2008, Disponible en ligne sur [www.michel-bottin.com](http://www.michel-bottin.com).

BOUCHARD (Laurent), « Les débats autour de la convocation des États généraux : entre modernités et conservatismes (1788-1789) », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 221 à 235.

BOURDIEU (Pierre), « De la maison du roi à la raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1997, n° 118, « Genèse de l'État moderne », p. 55 à 68.

BOURGIN (Georges), « La commission des administrations civiles, police et tribunaux », *AHRF*, 1930, p. 176 à 185.

BOUTEILLER (Paul), « Aux origines du ministère de l'Intérieur. Le secrétariat d'État à la Maison du roi », in ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Revue Administration, Paris, La Documentation française, 1993, p. 9 à 16.

BOUVET (Marc), « Entourages et cabinets ministériels de la Révolution à la monarchie de juillet », in EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), BIOY (Xavier), MOUTON (Stéphane) (dir.), *Le règne des entourages, Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2015, p. 141 à 193.

BROWN (Howard G.), « Pouvoir, bureaucratie et élite d'État ; la politique révolutionnaire du contrôle et de l'administration de l'armée, 1791-1799 », *AHRF*, n° 303, janvier-mars 1996, p. 119 à 138.

BRUNET (Pierre), « La notion de représentation sous la Révolution française », *AHRF*, n° 328, avril-juin 2002, « La Révolution et le droit », p. 27 à 45.

BURDEAU (François) et MORABITO (Marcel), « Les expériences étrangères et la première constitution française », *Pouvoirs*, n° 50, septembre 1989, « 1789-1989, Histoire constitutionnelle », PUF, p. 97 à 112.

BURDEAU (Georges), « La fonction gouvernementale », in BURDEAU (Georges), *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, Paris, LGDJ Diffuseur, Éditions Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2011, p. 155 à 160.

BURMEISTER (Brigitte), « Les paradoxes de Linguet », *Dix-huitième siècle*, n° 7, 1975, p. 147 à 155.

BURNAND (Léonard), « Necker et le débat sur l'abolition de la noblesse », in BOURDIN (Philippe) (dir.), *Les noblesses françaises dans l'Europe de la Révolution*, Actes du colloque international de Vizille (10-12 septembre 2008), Rennes et Clermont-Ferrand, PUR et PUBP, 2010, p. 41 à 51.

CABANIS (André), « Un idéologue bonapartiste : Rœderer », in *Mélanges en hommage à André Cabanis*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Centre Toulousain d'Histoire du Droit et des Idées Politiques, Études d'histoire du droit et des idées politiques, n° 20/2015, 2015, p. 45 à 60.

CAMPBELL (Peter R.), « La rhétorique patriotique et le monde parlementaire », in LEMAÎTRE (Alain J.) (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L'invention d'un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, p. 193 à 220.

CAPORAL (Stéphane), « Recherches sur les origines américaines de la Révolution française », in RÉSEAU DE LABORATOIRES D'HISTOIRE DES IDÉES ET DES INSTITUTIONS

POLITIQUES, *Le droit et les institutions en révolution : XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, actes de la 1<sup>re</sup> table ronde, Bastia, 9-10 septembre 2004, du RELHIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, p. 155 à 168.

CARITEY (Jacques), « Note sur le personnel des Ministères en 1793 », *La revue administrative, Revue trimestrielle de l'administration moderne*, janvier-février 1960, 13<sup>e</sup> année, n° 73, p. 24 à 27.

CARON (Pierre), « Conseil exécutif provisoire et pouvoir ministériel (1792-1794) », *AHRF*, t. 14, 1937, p. 4 à 16.

CATTANEO (Mario A.), « Separazione dei poteri e certezza del diritto nella Rivoluzione francese », in CATTANEO (Mario A.) (dir.), *Diritto e stato nelle filosofia della Rivoluzione francese*, Atti del colloquio internazionale, Milano, 1-3 ottobre 1990, Milan, Dott. A. Giuffrè editore, 1992, p. 7 à 56.

CHALINE (Olivier), « Cassations et évocations dans les remontrances des parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 57 à 68.

CHANTEBOUT (Bernard), « Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 43 à 61.

CHENOT (Bernard), « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, n° 36, janvier 1986, p. 79 à 84.

CHEVALLIER (Jacques), « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA*, septembre-octobre 1990, p. 712 à 723.

CHEVALLIER (Jacques), « La séparation des pouvoirs », in ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'étude des 16-17 mars 1989, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, 1990, p. 113 à 146.

CHEVALLIER (Jean-Jacques), « Montesquieu ou le libéralisme aristocratique », *Revue internationale de philosophie*, vol. 9, n° 33-34, 1955, p. 330 à 345.

COLOMBO (Paolo), « La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire », *AHRF*, [en ligne], n° 319, janvier-mars 2000, mis en ligne le 11 mai 2006, p. 1 à 26.

COVO (Manuel), « Le Comité des colonies. Une institution au service de la "famille coloniale" ? (1789-1793) », *La Révolution française*, [en ligne], 3, 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012.

CROOK (Malcom), « Voter en assemblée sous la Révolution, le citoyen dans l'espace électoral », in MONNIER (Raymonde) (dir.), *Citoyens et citoyenneté sous la Révolution française*, Actes du colloque international de Vizille 24 et 25 septembre 2004, Paris, Société des Études Robespierriennes, 2006, p. 167 à 177.

CUVELIER (Laurent), « Visibilité des lois et publications des actes du pouvoir exécutif dans l'espace urbain révolutionnaire », in GUERMAZI (Alexandre), LE QUANG (Jeanne-Laure) et

MARTIN (Virginie) (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », n° 58, 2018, p. 267 à 280.

DEBBASCH (Roland), « Unité et indivisibilité », ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'étude des 16-17 mars 1989, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, 1990, p. 7 à 40.

DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE (André), « La Constitution française de 1793 », in *Mélanges A. Decenrière-Ferrandière*, Paris, Pédone, 1940, p. 47 à 62.

DECLÉTY (Lorraine), « Le ministère des colonies », *Livraison d'histoire de l'architecture*, n° 8, 2<sup>e</sup> semestre 2004, p. 23 à 39.

DENYS (Catherine) et SERIU (Naoko), « L'argumentation au cœur du processus judiciaire », *Clio@Themis*, n°8, « L'argumentation au cœur du processus judiciaire », janv. 2015.

DORIGNY (Marcel), « Du projet girondin de février 1793 au texte constitutionnel du 24 juin 1793 », in BOURDERON (Roger) (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, Saint-Denis, Éditions PSD, 1995, p. 107 à 118.

DORIGNY (Marcel), « La République avant la République. Quels modèles pour quelle République ? », in VOVELLE (Michel), (dir.), *Révolution et République, L'exception française*, Actes du colloque de Paris I Sorbonne, 21-26 septembre 1992, Paris, Éditions Kimé, 1994, p. 109 à 119.

DUBOIS (Jean-Pierre), « Décentralisation, idée révolutionnaire », in MOREAU (Jacques) et VERPEAUX (Michel) (dir.), *Révolution et décentralisation, Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Actes du colloque de Besançon, 14-15 décembre 1989, Paris, Economica, 1992, p. 17 à 24.

DUCLOS-GRÉCOURT (Marie-Laure), « À l'assaut du pouvoir législatif, instrument de légitimité et de mutation », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 185 à 204.

DUPILET (Alexandre) et SARMANT (Thierry), « Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVIII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2007/4, 26<sup>e</sup> année, p. 51 à 65.

DUPRAT (Jean-Pierre), « Le “monstre acéphale dans la Constitution de 1793 », in BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (dir.), *La Constitution du 24 juin 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du Colloque de Dijon, les 16 et 17 septembre 1993, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Dijon, Éd. Universitaires de Dijon, 1997, p. 241 à 268.

DURELLE-MARC (Yann-Arzel), « Publier : donner à la loi sa vigueur (1789-An II), *Clio@Thémis*, n° 6, sept. 2013 (<http://www.cliothemis.com/Publier-donner-a-la-loi-sa-vigueur>).

EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), BIOY

(Xavier), MOUTON (Stéphane) (dir.), *Le règne des entourages, Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2015, p. 555 à 597.

FAGET (Renaud), « L'affaire Houchard ou la doctrine judiciaire de la guerre », *AHRF*, avril-juin 2010, n° 360, p. 49 à 75.

FÉLIX (Joël M.), « Nécessité et obéissance : Le parlement de Paris et la critique de la raison d'État, 1741-1763 », in LEMAÎTRE (Alain J.) (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L'invention d'un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, p. 39 à 56.

FERRAND (Jérôme), « Promulguer la loi sous la Révolution : éléments d'histoire critique », *Clio@Thémis*, n° 6, sept. 2013 (<http://www.cliothemis.com/Promulguer-la-loi-sous-la-Révolution>).

FEUTRY (David), « Évocations et cassations : l'attitude du parquet face aux décisions du Conseil du roi au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 45 à 55.

FIGEAC (Michel), « Les magistrats en révolte en 1789 ou la fin du rêve politique de la monarchie des juges », *HES*, 2006, 25<sup>e</sup> année, n° 3, « Échec et magistrature », p. 385 à 400.

FIORAVANTI (Marco), « Aspetti del costituzionalismo giacobino. La funzione legislativa nell'Atte constitutionnel del 24 giugno 1793 », *Historia Consticional (revista electrónica)*, n° 8, 2007, p. 123 à 142.

FOYER (Jean), « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », *Pouvoirs*, n° 36, janvier 1986, p. 103 à 116.

FROSTIN (Charles), « L'organisation ministérielle sous Louis XIV : cumul d'attributions et situations conflictuelles (1690-1715) », *RHD*, 1980, p. 201 à 226.

GAUTHIER (Benoît), « Les ministres sous la Révolution (1789-1794). Statut juridique et fonction publique », in BURDEAU (François) (dir.), *Administration et droit*, Actes des journées de la Société internationale d'histoire du droit, Rennes, 26-27-28 mai 1994, Paris, LGDJ, 1996, p. 71 à 79.

GAVEN (Jean-Christophe), « La légalité des crimes politiques en révolution. Le cas de la lèse-nation (1789-1791) », in RÉSEAU DE LABORATOIRES D'HISTOIRE DES IDÉES ET DES INSTITUTIONS POLITIQUES, *Le droit et les institutions en révolution : XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, actes de la 1<sup>re</sup> table ronde, Bastia, 9-10 septembre 2004, du RELHIP, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, p. 75 à 88.

GAVEN (Jean-Christophe) et SOULA (Mathieu), « La diffusion des idées pénales par la presse révolutionnaire : l'exemple du Patriote français de Jacques-Pierre Brissot (1789-1791) », *Revue de l'Institut Rhône-Alpin de Sciences criminelles*, n° 4, « Savoir pénaux, savoirs diffus. La circulation d'une pensée pénale réformatrice de l'Europe des Lumières à la Restauration monarchique », Paris, L'Harmattan, 2013, p. 91 à 123.

GLÉNARD (Guillaume), « La doctrine publiciste française et la faculté d'empêcher », *Revue d'histoire des Facultés de droit et de la science juridique*, 2004, n° 24, p. 99 à 128.

GLÉNARD (Guillaume), « Pour une analyse contextualiste du droit constitutionnel (l'exemple de la Constitution de 1791) », *Droits*, n° 32, « Repenser le droit constitutionnel », 2000, p. 69 à 87.

GLÉNARD (Guillaume), « Sanctionner : parfaire la loi », *Clio@Thémis*, n° 6, sept. 2013 (<http://www.cliothemis.com/Sanctionner-parfaire-la-loi>).

GODIN (Xavier), « La procédure de cassation au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 19 à 36.

GUENIFFEY (Patrice), « Cordeliers et girondins : la préhistoire de la république ? », in FURET (François) et OZOUF (Mona) (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1993, p. 197 à 224.

GUILLERME (André), « Les ingénieurs et la Révolution », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 43, 1989, « Révolution et aménagement », p. 71 à 84.

HALÉVI (Ran), « L'esprit de la constitution, 1789-1791 », in LUCAS (Colin) (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture, Volume 2, The Political Culture of the French Revolution*, Oxford, New York, Pékin, Francfort, São Paulo, Sidney, Tokyo, Toronto, Pergamon Press, 1988, p. 63 à 68.

HALÉVI (Ran), « La déconstruction de l'Ancien Régime. Le pouvoir constituant comme acte révolutionnaire », *Jus Politicum*, n° 3, « Autour de la notion de Constitution », 2009.

HALÉVI (Ran), « La république monarchique », in FURET (François) et OZOUF (Mona) (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1993, p. 165 à 196.

HALÉVI (Ran), « La révolution constituante : les ambiguïtés politiques », in LUCAS (Colin) (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture, Volume 2, The Political Culture of the French Revolution*, Oxford, New York, Pékin, Francfort, São Paulo, Sidney, Tokyo, Toronto, Pergamon Press, 1988, p. 69 à 85.

HAROUËL (Jean-Louis), « La Polysynodie », in GOYARD-FABRE (Simone) (dir.), *L'État moderne, Regards sur la pensée politique de l'Europe occidentale entre 1715 et 1848*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 2000, p. 33 à 52.

HAYWARD (Jack), « Un Premier ministre, pour quoi faire ? », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, p. 5 à 20.

HERLAUT (Auguste-Philippe), « Les Collaborateurs de Bouchotte aux bureaux de la guerre », *AHRF*, 1927, p. 462 à 475.

HÖPEL (Thomas), « L'attitude des rois de Prusse à l'égard des émigrés français durant la Révolution », *AHRF*, n° 323, janvier-mars 2001, p. 21 à 34.

HORN (Jeff), « “Mille fusils par jour”. L'économie politique de la production militaire à Paris durant l'ère de la Terreur », in BIARD (Michel) (dir.), *Les politiques de la Terreur, 1793-1794*, Rennes, PUR, Sociétés des Études Robespierristes, 2008, p. 281 à 290.



ISBELL (John), « Madame de Staël, ministre de la Guerre ? Les discours de Narbonne devant l'Assemblée législative », *AHRF*, n° 307, 1997, p. 93 à 104.

JAUME (Lucien), « L'État jacobin ou le constitutionnalisme en procès », in GOYARD-FABRE (Simone) (dir.), *L'État moderne, Regards sur la pensée politique de l'Europe occidentale entre 1715 et 1848*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 2000, p. 205 à 226.

JAUME (Lucien), « La souveraineté montagnarde : République, peuple et territoire », in BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (coordination), *La Constitution du 24 juin 1793, L'utopie dans le droit public français ?*, Actes du Colloque de Dijon, les 16 et 17 septembre 1993, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Dijon, Éd. Universitaires de Dijon, 1997, p. 115 à 133.

JOUANJAN (Olivier), « La suspension de la Constitution de 1793 », *Droits*, n° 17, « La Révolution française et le droit », 1993, p. 125 à 138.

JOURDAN (Annie), « République française, Révolution batave : le moment constitutionnel », in SERNA (Pierre) (dir.), *Républiques sœurs, Le Directoire et la révolution atlantique*, Rennes, PUR, coll. « Histoire », 2009, p. 301 à 314.

KAISER (Thomas E.), « Entre les mots et les choses : le fantôme du “comité autrichien” », in DUPRAT (Annie) (dir.), *Révolutions et mythes identitaires, Mots, violences, mémoire*, Paris, Nouveau monde éditions, coll. « Histoire culturelle », 2009, p. 31 à 47.

KAISER (Thomas E.), « La fin du renversement des alliances : la France, l'Autriche et la déclaration de guerre du 20 avril 1792 », *AHRF*, n° 351, 2008, p. 77 à 98.

KAWA (Catherine), « La morale républicaine à l'usage des bureaux ou la vertu des commis », in VOVELLE (Michel), (dir.), *Révolution et République, L'exception française*, Actes du colloque de Paris I Sorbonne, 21-26 septembre 1992, Paris, Éditions Kimé, 1994, p. 393 à 416.

KRYNEN (Jacques), « Le conseil du roi, siège de la prudence royale », in EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), BIOY (Xavier), MOUTON (Stéphane) (dir.), *Le règne des entourages, Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2015, p. 113 à 128.

KRYNEN (Jacques), « Réflexion sur la justice dite retenue », in LEVELEUX-TEXEIRA (Corinne), ROUSSELET-PIMONT (Anne), BONIN (Pierre) et GARNIER (Florent), *Le gouvernement des communautés politiques à la fin du Moyen Âge, Entre puissance et négociation : Villes, Finances, État*, Éditions Panthéon-Assas (Paris II), LGDJ Diffuseur, 2011, p. 523 à 531.

LABOURDETTE (Jean-François), « Vergennes ou la tentation du ministériat », *Revue historique*, n° 557, janvier-mars 1986, p. 73 à 107.

LABOURET (Henri), *La fuite de Louis XVI et la Cour de Vienne*, Extrait de la *Revue d'Histoire Diplomatique* janvier-mars 1938, BnF, 4-LG6-1085.

LAQUIÈZE (Alain), « L'idée libérale de constitution », in *Mélanges en l'honneur du doyen Jean-Pierre Machelon, Institutions et libertés*, Paris, LexisNexis, 2015, p. 571 à 591.

LE BOZEC (Christine), « An III : créer, inventer, réinventer le pouvoir exécutif », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2003, « Une révolution du pouvoir exécutif ? », p. 71 à 79.

LE BOZEC (Christine), « Sur quelque projet constitutionnel », in BOURDERON (Roger) (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, Saint-Denis, Éditions PSD, 1995, p. 87 à 96.

LE PILLOUER (Arnaud), « La notion de “régime d’Assemblée” et les origines de la classification des régimes politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/2 (n° 58), p. 305 à 333.

LE PILLOUER (Arnaud), « Le veto suspensif dans “la” Constitution de 1791 », in BÉCHILLON (Denys), BRUNET (Pierre), CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique) et MILLARD (Éric) (dir.), *L’architecture du droit, Mélanges en l’honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 625 à 637.

LEMNY (Stefan) et MALOIR (Jérémy), « La pratique dénonciatrice dans la presse révolutionnaire : l'exemple de Jean-Louis Carra », in BOURDIN (Philippe) et CARON (Jean-Claude) (dir.), *L’homme politique et la presse, de Camille Desmoulins à Émile de Girardin*, Clermont-Ferrand, PUBP, coll. « Histoires croisées », 2018, p. 55 à 72.

LEUWERS (Hervé), « Conclusion », in GUERMAZI (Alexandre), LE QUANG (Jeanne-Laure) et MARTIN (Virginie) (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », n° 58, 2018, p. 280 à 286.

LEUWERS (Hervé), « « La liberté par les libertés. Trois barreaux parlementaires contre la réforme Lamoignon (Aix, Rennes, Toulouse. 1788) », in LEMAÎTRE (Alain J.) (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L’invention d’un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, p. 239 à 253.

LÉVY (Denis), « La responsabilité contractuelle de la Couronne en droit anglais », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 1, n° 7, janvier-mars 1955, p. 55 à 73.

LEYTE (Guillaume), « Évocations et cassations : l’attitude du parquet face aux décisions du Conseil du roi au XVIII<sup>e</sup> siècle », *HES*, 2010/3, « Cassation et évocations : le Conseil du roi et les Parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle », p. 37 à 43.

LIÉBART (Déborah), « Un groupe de pression contre-révolutionnaire : le club Massiac sous la constituante », *AHRF*, n° 354, octobre-décembre 2008, p. 29 à 50.

LIGOU (Daniel), « Le concept de participation ministérielle à l’époque du ministère Roland, Dumouriez et l’opposition de Robespierre », in JESSENNE (Jean-Pierre), DEREGNAUCOURT (Gilles), HIRSCH (Jean-Pierre), LEUWERS (Hervé) (dir.), *Robespierre, De la Nation artésienne à la République et aux Nations*, Actes du colloque d’Arras des 1, 2 et 3 avril 1993, Villeneuve d’Ascq, Centre d’Histoire de la Région du Nord et de l’Europe du Nord-Ouest, coll. « Histoire et littérature régionales », 1994, p. 167 à 174.

MAIRE (Catherine), « Le Paige et Montesquieu à l’épreuve du vocabulaire des Enragés de Bourges », in LEMAÎTRE (Alain J.) (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L’invention d’un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, p. 169 à 191.

MALOIR (Jérémy), « Simple négligence ou malveillance contre-révolutionnaire ? La mise en accusation des ministres pour inexécution de la loi sous l’Assemblée législative », in

GUERMAZI (Alexandre), LE QUANG (Jeanne-Laure) et MARTIN (Virginie) (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », n° 58, 2018, p. 65 à 78.

MARGAIRAZ (Dominique), « La figure de l'exécutif pendant les deux ministères Neufchâteau », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2002, « Une révolution du pouvoir exécutif ? », p. 81 à 99.

MARTIN (Virginie), « Ce que l'Exécutif fait de la loi et à la loi », in GUERMAZI (Alexandre), LE QUANG (Jeanne-Laure) et MARTIN (Virginie) (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », n° 58, 2018, p. 15 à 40.

MARTIN (Virginie), « La Révolution française ou "l'ère du soupçon", Diplomatie et dénonciation », *Hypothèses* 1-2009 (12), publication de la Sorbonne, p. 131 à 140.

MARTIN (Virginie), « Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie ? », *La Révolution française*, [en ligne], 3, 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012.

MARTUCCI (Roberto), « Le pivot de la Constituante. À propos du Comité de constitution (1789-1791), in BÉCHILLON (Denys), BRUNET (Pierre), CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique) et MILLARD (Éric) (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 651 à 663.

MATHIEZ (Albert), « Études sur la Terreur : La réorganisation du gouvernement révolutionnaire (germinal-floréal an II) », *AHRF*, t. 4, 1927, p. 50 à 66.

MATHIEZ (Albert), « Le gouvernement révolutionnaire », *AHRF*, t. 14, 1937, p. 97 à 126.

MATHIEZ (Albert), « Les capitalistes et la prise de la Bastille », *AHRF*, 1926, p. 578 à 582.

MATHIEZ (Albert), « Les comptes décadaires des autorités du gouvernement révolutionnaire et des commissaires du Directoire », *RHMC*, 1902, p. 157 à 169.

MAZEAU (Guillaume), « Avant-propos », *La Révolution française* [en ligne], 3, 2012, mis en ligne le 19 décembre 2012.

MESTRE (Jean-Louis), « Administration, justice et droit administratif », *AHRF*, n° 328, avril-juin 2002, « La Révolution et le droit », p. 61 à 75.

MESTRE (Jean-Louis), « Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après les travaux récents », *RFDA*, mars-avril 1996, p. 289 à 304.

MICHAUD (Hélène), « Aux origines du secrétariat d'État à la Guerre : les "règlements de 1617-1619" », *RHMC*, t. 19, n° 3, juillet-septembre 1972, p. 389 à 413.

MIRKINE-GUETZÉVITCH (Boris), « Le gouvernement parlementaire sous la Convention », *Les cahiers de la Révolution française*, n° 6, 1937, p. 47 à 91.

MORABITO (Marcel), « L'an III et l'héritage du Comité de salut public », *RHD*, janvier-mars 1997, p. 93 à 107.

MOUTON (Stéphane), « L'inexistence juridique du collaborateur de l'exécutif, De l'insoutenable insaisissabilité constitutionnelle des entourages », in EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), BIOY (Xavier), MOUTON (Stéphane) (dir.), *Le règne des entourages, Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2015, p. 281 à 311.

NIGER (Julien), « Miromesnil confronté aux Parlements : à l'origine de la convocation de l'Assemblée des Notables (1785-1787) », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 129 à 143.

PACTET (Pierre), « L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 191 à 210.

PAGE (Ed.), « Tel régime, tel ministre », *Pouvoirs*, n° 36, janvier 1986, p. 29 à 41.

PERROUD (Claude), « Roland et la presse subventionnée », *La Révolution française*, t. 62, janvier-juin 1912, p. 206 à 213, 315 à 332 (suite), 396 à 419 (suite et fin).

PERTUÉ (Michel), « Les projets constitutionnels de 1793 », in VOVILLE (Michel), (dir.), *Révolution et République, L'exception française*, Actes du colloque de Paris I Sorbonne, 21-26 septembre 1992, Paris, Éditions Kimé, 1994, p. 174 à 199.

RIALS (Stéphane), « Constitutionnalisme : souveraineté et représentation (La représentation : continuité ou nécessité », ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'étude des 16-17 mars 1989, Aix-en-Provence, PUAM, Paris, Economica, 1990, p. 49 à 69.

RIALS (Stéphane), « Ouverture/Le mythe des origines », *Droits*, n° 8, « La Déclaration de 1789 », 1988, p. 3 à 21.

RIALS (Stéphane), « Une doctrine constitutionnelle française ? », *Pouvoirs*, n° 50, septembre 1989, « 1789-1989 Histoire constitutionnelle », p. 81 à 95.

RICHEL (Denis), « Autour des origines idéologiques lointaines de la Révolution française : élites et despotisme », *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, 24<sup>e</sup> année, n° 1, 1969, p. 1 à 23.

RICHTER (Melvin), « Le concept de despotisme et l'abus des mots », *Dix-huitième siècle*, n° 34, 2002, « Christianisme et Lumières », sous la direction de Sylvianne Albertan-Coppola et Anthony McKenna, p. 373 à 388.

RUDELLE (Pierre-Yves), « Le premier comité de constitution ou l'échec du projet monarchien », in BART (Jean), CLÈRE (Jean-Jacques), COURVOISIER (Claude), VERPEAUX (Michel), NAUDIN-PATRIAT (Françoise) (Coordination), *1791, La première Constitution française*, Actes du colloque de Dijon, 26 et 27 septembre, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Paris, Economica, 1993, p. 87 à 105.

SAINT-BONNET (François), « Remarques sur les arguments historiques dans les débats constitutionnels français (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle) », *Droits*, n° 38, « Naissance du droit français /1 », p. 135 à 146.

SAINT-BONNET (François), « Un droit constitutionnel avant le droit constitutionnel ? », *Droits*, n° 32, « Repenser le droit constitutionnel », 2000, p. 7 à 20.

SALLES (Damien), « Louis XIV et la codification des évocations de justice », *RHD*, n° 2, avril-juin 2017, p. 213 à 241.

SALLES (Damien), « Un impensé constitutionnel révolutionnaire. L'exemple de la liste civile », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 237 à 262.

SAUTEL (Gérard), « Centralisation et décentralisation », in SAUTEL (Gérard), *Études d'histoire du droit et de l'administration*, Paris, Éditions Panthéon-Assas (Paris II), 2015, p. 401 à 421.

SAUTEL (Gérard), « Les institutions parisiennes sous la Révolution française », in SAUTEL (Gérard), *Études d'histoire du droit et de l'administration*, Paris, Éditions Panthéon-Assas (Paris II), 2015, p. 369 à 390.

SAUTEL (Gérard), « Les Jacobins et l'administration », in SAUTEL (Gérard), *Études d'histoire du droit et de l'administration*, Paris, Éditions Panthéon-Assas (Paris II), 2015, p. 481 à 507.

SERNA (Pierre), « Barère, penseur et acteur d'un premier opportunisme républicain face au directoire exécutif », *AHRF*, n° 332, avril-juin 2003, « Une révolution du pouvoir exécutif ? », p. 101 à 128.

SERRAND (Pierre), « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum*, n° 4, « Science du droit et démocratie », juillet 2010.

SERRAND (Pierre) et SZWEDO (Piotr), « Introduction », in SERRAND (Pierre) et SZWEDO (Piotr) (dir.), *L'injusticiabilité : émergence d'une notion ? Études publiées en hommage au Professeur Jacques Leroy*, Cracovie, Université Jagellonne, 2018, p. 9 à 13.

SIMONIN (Anne), « L'impression de la loi dans la collection Baudouin : l'invention de la loi législative », *Clio@Thémis*, n° 6, septembre 2013 (<http://www.cliothemis.com/L-impression-de-la-loi-dans-la>).

SIN BLIMA-BARRU (Martine), « Le Comité des décrets », *La Révolution française*, [en ligne], 3, 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012.

SOLÉ (Jacques), « Robespierre à la Convention le 8 thermidor : discours testament ou discours programme ? », in JESSENNE (Jean-Pierre), DEREGNAUCOURT (Gilles), HIRSCH (Jean-Pierre), LEUWERS (Hervé) (dir.), *Robespierre, De la Nation artésienne à la République et aux Nations*, Actes du colloque d'Arras des 1, 2 et 3 avril 1993, Villeneuve d'Ascq, Centre d'Histoire de la Région du Nord et de l'Europe du Nord-Ouest, coll. « Histoire et littérature régionales », 1994, p. 205 à 215.

SONENSCHER (Michael), « Dominique-Joseph Garat, the Modern Idea of Happiness, and the Dilemmas of Reform », in SONENSCHER (Michael), *Sans-Culottes, An eighteenth-century emblem in the french revolution*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 273 à 281.

SOUSSE (Marcel), « La protection politique et pénale des gouvernants » in SÉGUR (Philippe) (dir.), *La protection des pouvoirs constitués, Chef de l'État, ministres, parlementaires, juges*,

ouvrage réalisé sous l'égide du Centre d'Études et de Recherches sur les Transformations de l'Action Publique, Université Via Domitia de Perpignan, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 51 à 104.

SWANN (Julian), « Repenser les parlements au XVIII<sup>e</sup> siècle : du concept de “l'opposition parlementaire” à celui de “culture juridique des conflits politiques” », in LEMAÎTRE (Alain J.) (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L'invention d'un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, p. 17 à 37.

TANCHOUX (Philippe), « L'introduction de l'individu dans le processus électoral collectif », in MONNIER (Raymonde) (dir.), *Citoyens et citoyenneté sous la Révolution française*, Actes du colloque international de Vizille 24 et 25 septembre 2004, Paris, Société des Études Robespierriennes, 2006, p. 179 à 189.

THOMPSON (James Matthew), « L'organisation du travail du Comité de salut public », *AHRF*, Paris, Mellottée éditeur, 1993, t. 10, p. 454 à 460.

THUILLIER (Guy), « Saint-Just et la cité usurpée par les fonctionnaires », *La revue administrative, Revue trimestrielle de l'administration moderne*, septembre-octobre 1955, 8<sup>e</sup> année, n° 47, p. 498 à 505.

TILLET (Édouard), « Modèle anglais et modèle américain de l'Ancien Régime à la Révolution. L'exemple de Jean-Nicolas Dèmeunier », *RFHIP*, n° 12, 2<sup>e</sup> sem. 2000, « L'Angleterre, modèle politique ? », p. 265 à 286.

TROPER (Michel), « L'interprétation de la déclaration des droits : l'exemple de l'article 16 », *Droits*, n° 8, « La Déclaration de 1789 », 1988, p. 111 à 122.

TROPER (Michel), « L'invention de la constitution », in GOYARD-FABRE (Simone) (dir.), *L'État moderne, Regards sur la pensée politique de l'Europe occidentale entre 1715 et 1848*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 2000, p. 135 à 151.

TROPER (Michel), « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *RFHIP*, n° 34, 2<sup>e</sup> sem. 2011, p. 299 à 310.

TROPER (Michel), « Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif dans le discours du 24 avril 1793 », in *Actes du colloque Saint-Just (Sorbonne, 25 juin 1967)*, Paris, Société des études robespierristes, 1968, p. 13 à 31.

VEDEL (Georges), « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », *RFDA*, septembre-octobre 1990, p. 698 à 711.

VERGÉ-FRANCESCHI (Michel), « Marine et Révolution, Les officiers de 1789 et leur devenir », *HES*, 1990, vol. 9, n° 2, p. 259 à 286.

VERGNE (Arnaud), « La première référence à la “Constitution de l'État” dans les remontrances du parlement de Paris (1<sup>er</sup> mars 1721) », in LEMAÎTRE (Alain J.) (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII<sup>e</sup> siècle, L'invention d'un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, p. 137 à 153.

VERGNE (Arnaud), « Les éléments pré-révolutionnaires du discours constitutionnel des cours souveraines, en 1787 et 1788 », *CPHD*, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> cahiers, 2017, p. 145 à 161.

VERMALE (François), « Le cas du général Servan », *AHRF*, 1937, p. 151 à 155.

VERPEAUX (Michel), « La proclamation de la 1<sup>re</sup> République », in MATHIEU (Bertrand) et VERPEAUX (Michel) (dir.), *La République en droit français*, Actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992 organisé par le Groupe d'études constitutionnelles appliquées et comparées (CRDPE) de Dijon et l'Association française des constitutionnalistes, Paris, Economica, 1996, p. 19 à 35.

VERPEAUX (Michel), « Le pouvoir réglementaire sous la Révolution », *Droits*, n° 17, « La Révolution française et le droit », 1993, p. 113 à 124.

VILLIERS (Robert), « La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire ? », *RDP*, n° 2, avril-juin 1951, p. 375 à 389.

WHATMORE (Richard), « Dupont de Nemours et la politique révolutionnaire », *RFHIP*, n° 20, 2/2004, « Les Physiocrates et la Révolution française », p. 335 à 351.

WOLF (Gerhard), « Deux témoins des événements du 20 juin 1792 : Pierre Auguste Lajard et Scipion de Chambonas », *AHRF*, avril-juin 1993, p. 315 à 317.

WOLF (Gerhard), « Le marquis Scipion de Chambonas, Ministre des Affaires étrangères de Louis XVI (juin-juillet 1792) », *AHRF*, janvier-mars 1985, n° 259, p. 25 à 45.

WOLIKOW (Claudine), « 1789-an III : l'émergence de la “démocratie représentative” », in BOURDERON (Roger) (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, Saint-Denis, Éditions PSD, 1995, p. 53 à 69.

ZADE (Éric), « Robespierre et la fonction ministérielle », in JESSENNE (Jean-Pierre), DEREGNAUCOURT (Gilles), HIRSCH (Jean-Pierre), LEUWERS (Hervé) (dir.), *Robespierre, De la Nation artésienne à la République et aux Nations*, Actes du colloque d'Arras des 1, 2 et 3 avril 1993, Villeneuve d'Ascq, Centre d'Histoire de la Région du Nord et de l'Europe du Nord-Ouest, coll. « Histoire et littérature régionales », 1994, p. 175 à 182.

# INDEX

L'index comprend les principales notions utilisées pour comprendre l'institution ministérielle, à l'exception d'expressions telles que « ministre », « ministère », « Comité de salut public », « Conseil exécutif », ou « séparation des pouvoirs » en raison d'un nombre d'occurrences très élevé. L'index comprend aussi le nom des ministres titulaires d'un portefeuille entre 1789 et 1794, ainsi que celui des auteurs les plus influents pour la conceptualisation du rôle des ministres. Les chiffres renvoient aux numéros de page.

## A

Abancourt (Charles Franqueville d'), 326, 337, 361  
Absolutisme, 11, 13, 28, 37, 41, 43, 44, 51, 61, 65, 67, 85, 100, 111, 120, 121, 125, 140, 142, 150, 345, 347, 382  
Adresses au roi, 93, 146, 147, 148, 149, 171, 178, 180, 183, 188, 189, 290, 312, 314, 357  
Agents exécutifs (agents administratifs), 179, 330, 348, 386, 406, 416, 427, 478, 482, 510, 530, 534, 535  
Angleterre (modèle et régime anglais), 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 92, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 112, 161, 166, 209, 261, 288, 296, 306, 307, 318, 320, 403, 413, 421, 439, 459  
Arbitraire, 13, 19, 20, 37, 50, 56, 59, 87, 118, 129, 130, 131, 177, 188, 196, 241, 251, 253, 271, 272, 334, 497, 499, 500

## B

Balance des pouvoirs, 21, 22, 28, 42, 83, 121, 171, 343, 403, 416, 501  
Barentin (Claude Louis François de Paule de), 124, 125, 126, 127, 128, 130, 133, 136, 137, 138, 142, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 225  
Barère (Bertrand), 157, 164, 242, 243, 271, 272, 372, 373, 379, 397, 418, 438, 441, 446, 448, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 458, 461, 467, 470, 500, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 566, 568, 569, 572, 584  
Beaulieu (Hervé de), 325, 339, 342  
Bertrand de Molleville (Antoine-François), 122, 139, 142, 189, 226, 302, 303, 304, 306, 308, 309, 311, 312, 313, 314, 315, 317, 324  
Beurnonville (Pierre-Riel de), 366, 369, 379, 380, 384  
Bigot de Sainte-Croix (Louis-Claude), 327

Billaut-Varenne (Jacques-Nicolas), 16, 46, 49, 55, 68, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 386, 422, 426, 452, 454, 455, 456, 458, 464, 575  
Boissy d'Anglas (Antoine-François), 514, 515, 516, 519, 520, 521, 522, 524, 526, 527, 528, 604, 608  
Bouchotte (Jean-Baptiste Noël), 368, 375, 380, 381, 384, 385, 386, 387, 465, 556, 557, 579  
Breteuil (Louis Le Tonnelier, baron de), 81, 121, 140, 141, 142, 145, 150, 151, 210, 301  
Brevet de retenue, 70, 167  
Brissot (Jacques-Pierre), 109, 127, 132, 133, 181, 236, 275, 276, 279, 281, 282, 284, 286, 288, 290, 291, 293, 294, 297, 298, 299, 300, 302, 304, 306, 329, 334, 337, 345, 388, 389, 392, 393, 397, 538  
Broglie (Victor-François, duc de), 144, 145, 150, 151, 153

## C

Cahier de Gerville (Bon-Claude), 324, 334  
Calonne (Charles-Alexandre), 72, 73, 102, 103, 104, 111, 112, 283  
Carnot (Lazare), 458, 463, 465, 466, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 586  
Centralisation, 18, 44, 275, 444, 568, 572  
Chambonas (Scipion de), 284, 325  
Champion de Cicé (Jérôme-Marie), 159, 185, 186, 230, 232, 244, 248, 251, 252, 254  
Champion de Villeneuve (Anne-Clément-Félix), 326, 361  
Chancelier, 15, 17, 19, 44, 50, 51, 52, 54, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 78, 106, 107, 167, 199, 207, 220, 225, 245, 252, 483, 590  
Chef du gouvernement, 82, 93, 94, 142, 363, 492, 493, 511, 516, 612, 613, 614



Circulaires, 243, 247, 248, 249, 281, 287, 291, 333, 430, 431, 432, 433, 564, 602

Clavière (Étienne), 219, 324, 325, 361, 380, 381, 382, 383, 384, 545

Code pénal, 174, 175, 176, 179, 293, 303, 336, 415

Collégialité, 20, 45, 394, 456, 482, 484, 495, 510, 511, 542, 605, 613

Commissions exécutives, 34, 35, 36, 472, 544, 546, 573, 574, 577, 578, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 609, 612, 613

Comptes décennaires, 439, 440, 582, 584

Condorcet, 88, 110, 116, 341, 354, 362, 388, 389, 390, 391, 393, 394, 395, 396, 397, 401, 402, 403, 404, 405, 414, 511, 520, 521

Confusion des pouvoirs, 11, 20, 37, 191, 205, 272, 345, 351, 353, 417, 427, 481, 482, 484, 496, 501, 502, 536, 546, 610

Conseil des parties (Conseil d'État privé), 54, 55, 56, 57, 252, 253, 258

Conseil électif, 24, 354, 389, 390, 392, 393, 395, 398, 402, 403, 404, 405, 406, 408, 511, 520, 521, 523, 525

Conseil intermédiaire, 482, 504, 505, 506, 508, 510, 535

Contre-seing, 21, 32, 90, 173, 174, 175, 226, 269, 341

Contrôleur général des finances, 15, 17, 67, 72, 74, 103, 104, 143, 152, 167, 201, 202, 207, 216, 217, 246, 283

Corruption, 68, 79, 87, 88, 99, 127, 154, 162, 167, 263, 341, 361, 520

## D

Dalbarade (Jean), 358, 369, 375, 380

Danton (Georges-Jacques), 185, 186, 302, 349, 359, 362, 363, 364, 366, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 384, 397, 418, 426, 438, 440, 444, 450, 451, 452, 461, 463, 464

Daunou (Pierre Claude François), 400, 407, 484, 485, 486, 490, 491, 493, 494, 498, 589, 605

Deforgues (François Louis Michel Chemin), 78, 375, 384, 461, 477, 579

Dejoly (Étienne-Louis-Hector), 307, 326, 335, 339

Delaville-Leroulx (René), 326, 342, 361

Démeunier (Jean-Nicolas), 20, 99, 157, 172, 176, 188, 189, 196, 197, 204, 209, 211, 213, 214, 217, 221, 222, 237, 245, 258

Démision collective, 95, 342

Dépenses, 72, 74, 104, 116, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 217, 240, 267, 337, 376, 401, 429, 434, 435, 436, 460

Dépôt des lois, 48, 50, 509

Deschamps-Destournelles (Louis-Grégoire), 75, 375, 384, 430, 473

Despotisme ministériel, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 38, 41, 43, 44, 45, 60, 62, 64, 65, 67, 69, 78, 79, 99, 104, 106, 109, 110, 111, 113, 118, 119, 120, 121, 125, 129, 130, 132, 134, 140, 162, 179, 191, 194, 201, 205, 245, 252, 272, 394, 408, 419, 575, 606, 610

Dicastère, 484, 496, 497, 498, 499, 501

Directeur général des finances, 74, 75, 112, 113, 122, 149, 205, 208, 212, 216, 552

Droit d'entrée des ministres, 158, 161, 163, 164, 165, 234, 363, 519, 571

Droit de parole, 162, 165, 234, 363, 518

Dualisme, 142, 192, 404, 475, 482, 504, 529, 530, 533, 537, 539, 541, 607, 608, 613

Dubouchage (François-Joseph), 326, 367

Dumouriez (Charles François du Perier, dit), 296, 297, 299, 300, 308, 324, 325, 326, 345, 377, 378, 380

Dupont de Nemours (Pierre-Samuel), 88, 98, 103, 116, 118, 182, 213, 264, 484, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502

Duportail (Antoine Louis), 187, 188, 236, 238, 239, 247, 296, 306, 308, 316, 317, 318, 319, 322, 377

Duport-Dutertre (Marguerite Louis François), 76, 187, 220, 221, 234, 302, 306, 324, 329

Duranthon (Antoine), 248, 302, 303, 324, 325, 331, 332, 333, 335, 336, 338

Dynasties ministérielles, 68, 69, 407

## E

Économat national, 547, 548, 549, 550, 551

Élection, 272, 354, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 367, 371, 374, 379, 380, 386, 387, 389, 392, 394, 397, 398, 399, 400, 401, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 475, 488, 489, 506, 512, 516, 526, 534, 540

Exécutants, 30, 34, 42, 182, 192, 322, 335, 406, 534, 604, 608, 612, 613, 614

## F

Fleurieu (Charles-Pierre Claret de), 184, 203, 207, 296, 473

Fonction administrative, 23, 24, 26, 27, 29, 36, 39, 51, 71, 82, 117, 118, 198, 223, 224, 250, 251, 254, 273, 353, 377, 409, 418, 419, 443, 446, 447, 457, 481, 501, 510, 515, 516, 517, 521, 522, 523, 531, 533, 545, 546, 567, 589, 605, 607, 610, 612

Fonction budgétaire, 116, 158, 193, 219, 508, 610

Fonction diplomatique, 27, 28, 29, 91, 193, 223, 258, 259, 260, 274, 287, 290, 292, 308, 459, 462, 506, 508, 524, 610

Fonction exécutive, 24, 25, 26, 28, 29, 44, 48, 60, 135, 196, 198, 219, 223, 227, 228, 250, 260, 272, 273, 330, 335, 370, 409, 417, 418, 419, 420, 423, 429, 436, 476, 501, 506, 515, 516, 520, 531, 533, 546, 552, 560, 576, 590, 607, 610, 612

Fonction gouvernementale, 14, 18, 19, 22, 23, 24, 28, 29, 35, 36, 39, 42, 44, 52, 60, 77, 82, 84, 94, 95, 101, 105, 118, 138, 193, 194, 198, 218, 224, 226, 250, 289, 342, 343, 345, 349, 373, 389, 396, 414, 419, 444, 446, 447, 448, 450, 456, 457, 459, 475, 488, 489, 490, 494, 495, 500, 505, 510, 515, 516, 517, 523, 524, 525, 527, 531, 538, 589, 605, 610, 612, 613

Fonction judiciaire, 44, 51, 60, 210, 251, 254, 256, 270, 271, 272, 602

Fonction législative, 21, 25, 28, 33, 87, 98, 114, 118, 132, 138, 162, 175, 223, 245, 260, 312, 327, 336, 343, 370, 406, 417, 537, 602

Fonction militaire, 153, 193, 223, 258, 259, 268, 508, 610

Fonction policière, 193, 270, 272, 471, 472, 500

## G

Garat (Dominique-Joseph), 244, 350, 374, 375, 378, 380, 382, 384, 434, 473, 579

Garde des sceaux, 15, 17, 64, 104, 106, 107, 122, 124, 126, 127, 128, 133, 142, 154, 155, 159, 167, 187, 196, 199, 220, 221, 225, 229, 230, 231, 232, 251, 252, 253, 307, 329, 590

Gohier (Louis-Jérôme), 236, 306, 374, 375, 380, 428, 430

Goujon (Jean-Marie), 562

Gouvernants, 15, 34, 75, 133, 179, 249, 448, 456, 459, 552, 608, 613, 614

Gouvernement d'assemblée (régime d'assemblée), 192, 353, 354, 403, 405, 410, 416, 419, 447, 476, 526, 607, 612, 613, 614

Gouvernement révolutionnaire, 22, 26, 30, 34, 36, 349, 350, 418, 419, 420, 422, 426, 427, 429, 433, 436, 438, 439, 442, 444, 446, 447, 449, 454, 455, 456, 457, 461, 462, 466, 468, 469, 473, 479, 544, 545, 546, 547, 548, 551, 561, 564, 566, 572, 574, 575, 577, 578, 579, 580, 582, 585, 592, 595, 605, 609, 610

Grave (Pierre-Marie, comte de), 324

## H

Haute Cour nationale, 86, 117, 154, 177, 178, 186, 282, 288, 292, 308, 330, 332, 339, 359, 402, 404, 412, 413, 485, 494, 510

## I

Instructions, 247, 248, 249, 266, 277, 298, 428, 430, 431, 432, 433, 462, 560, 563, 602

## L

La Luzerne (César-Henri, comte de), 69, 70, 123, 126, 143, 147, 148, 179, 184, 205

La Tour-du-Pin (Jean-Frédéric de), 158, 185, 186

La Tour-du-Pin (Jean-Frédéric), 185

La Vauguyon (Paul-François de), 142, 143, 151

Lacoste (Jean de), 315, 324, 325, 375

Lajard (Pierre-Auguste), 320, 325, 333, 338, 339

Lambert (Claude-Guillaume), 152, 188, 216, 240

Lebrun-Tondu (Pierre-Henri), 362, 379, 382, 432, 460

Lefranc de Pompignan (Jean-Georges), 158, 211

Lèse-nation (crime de), 153, 154, 177, 181, 185, 186, 269, 313, 332, 413, 485

Lessart (Claude de Valdec de), 187, 188, 215, 216, 218, 267, 275, 278, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 297, 298, 299, 300, 302, 324, 328, 331, 392

Lois fondamentales, 38, 48, 49, 134, 135, 138

Loménie de Brienne (Étienne-Charles), 80, 81, 104, 105, 108, 112, 122

Louis XVI, 63, 64, 79, 80, 102, 107, 112, 119, 121, 122, 137, 138, 140, 141, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 167, 186, 215, 220, 226, 234, 281, 284, 287, 288, 302, 303, 308, 317, 326, 327, 341, 350, 367, 379, 392

## M

Maire du palais, 15, 63, 64, 78, 110  
Maupeou (René-Nicolas de), 19, 44, 45, 60, 61, 62, 63, 78, 80, 100, 106, 108  
Ministériat, 76, 77, 78, 80, 82, 89, 94, 111, 226, 483, 498  
Ministre d'État, 14, 16, 216, 609  
*Ministres-exécutants*, 14, 29, 218, 482, 539, 541, 543, 551, 594, 605, 608, 612  
*Ministres-gouvernants*, 14, 30, 34, 450, 461, 482, 540, 541, 605, 612  
Mirabeau (Gabriel-Honoré Riquetti de), 79, 88, 110, 114, 115, 121, 144, 148, 158, 159, 161, 162, 166, 180, 230, 260, 268, 295, 366  
Monge (Gaspard), 362, 364, 368, 369, 374, 377, 378, 439, 471  
Monisme, 354, 510, 516, 520, 526  
Montesquieu, 21, 22, 27, 44, 48, 55, 66, 68, 73, 76, 78, 80, 83, 86, 90, 92, 96, 100, 160, 228, 387, 521  
Montmorin (Armand-Marc, comte de), 69, 70, 123, 126, 137, 142, 147, 148, 183, 186, 248, 267, 275, 278, 279, 280, 281, 285, 286, 287, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308  
Mourgue (Jacques-Augustin), 325

## N

Naillac (Pierre-Paul de Mèredieu, baron de), 325  
Narbonne-Lara (Louis, comte de), 226, 302, 316, 317, 318, 319, 320, 322, 323, 324  
Necker (Jacques), 66, 74, 75, 79, 81, 104, 112, 113, 116, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 187, 216, 240, 302, 326

## P

Pache (Jean-Nicolas), 367, 369, 371, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 383, 384, 385, 473, 547, 548  
Paré (Jules François), 375, 384, 432, 579

Polysynodie, 67, 408, 413, 482, 483, 484, 485, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 498, 514, 516, 518, 574, 603, 605, 606  
Pouvoir constituant, 38, 41, 119, 120, 121, 122, 131, 132, 191, 195, 196, 200, 229, 235, 366, 481  
Pouvoir réglementaire, 25, 235, 241, 247, 249, 250, 429, 433, 487, 521, 542, 579, 597, 599, 601, 602  
Pouvoirs constitués, 43, 119, 132, 360, 392, 490, 519  
Premier ministre, 65, 68, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 91, 92, 93, 94, 95, 122, 123, 142, 214, 216, 224, 226, 317, 396, 498, 501, 516, 542, 609, 611, 614  
Présidence tournante, 493, 504, 511, 516, 517, 542  
Principal ministre, 13, 65, 68, 77, 78, 79, 80, 81, 104, 105, 151, 216  
Proclamations, 223, 228, 232, 235, 243, 247, 249, 250, 253, 254, 258, 336, 428, 429, 430, 500, 521, 531, 560  
Promulgation, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 236, 311, 329, 420, 513, 520, 590  
Puysegur (Pierre-Louis de Chastenet, comte de), 124, 125, 126, 144, 153

## R

Reddition de compte, 32, 86, 165, 170, 172, 173, 210, 211, 219, 230, 232, 239, 242, 245, 266, 276, 279, 283, 316, 317, 328, 330, 332, 333, 337, 338, 339, 376, 379, 387, 401, 413, 421, 424, 427, 436, 438, 439, 440, 442, 452, 464, 492, 499, 526, 527, 560, 566, 573, 580, 582, 584  
Régime constitutionnel, 38, 42, 135, 175, 212, 213, 350, 610  
Régime parlementaire (parlementarisme), 31, 82, 83, 85, 88, 94, 99, 100, 147, 160, 165, 227, 341, 353, 366, 403, 444, 450, 608, 613, 614  
Règlements, 27, 217, 250, 252, 509, 521, 602  
Responsabilité pénale, 30, 35, 85, 86, 87, 88, 89, 98, 116, 146, 148, 155, 171, 172, 176, 189, 192, 274, 289, 313, 314, 357, 402, 414  
Responsabilité politique, 85, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 148, 152, 157, 161, 171, 176, 182, 189, 191, 192, 307, 342, 373, 403, 414, 444, 448, 450, 451, 455, 456, 493, 494, 495, 528, 610, 613  
Responsabilité solidaire (solidarité ministérielle), 82, 93, 94, 95, 142, 226, 327, 337, 339, 340, 342, 456, 540, 582, 613

Révocation, 32, 177, 354, 357, 359, 374, 375, 376, 378,  
379, 381, 385, 389, 391, 395, 398, 403, 411, 412, 414,  
427, 498, 528

Robespierre (Maximilien), 160, 163, 164, 167, 168, 196,  
213, 219, 241, 244, 287, 302, 348, 350, 406, 415, 426,  
445, 446, 449, 452, 453, 454, 455, 456, 458, 472, 478,  
545, 557, 561, 595

Roland (Jean-Marie), 301, 324, 325, 349, 359, 361, 364,  
370, 371, 372, 373, 374, 376, 377, 378, 379, 382

Rousseau, 18, 22, 25, 43, 228, 409

## S

Saint-Just (Louis-Antoine), 12, 405, 406, 407, 410, 422,  
425, 436, 445, 446, 448, 451, 454, 455, 458, 471, 537,  
538, 539, 540, 542, 543, 545, 547, 550, 554

Saint-Priest (François-Emmanuel Guignard, comte de),  
70, 122, 123, 125, 126, 137, 143, 145, 147, 148, 152,  
185, 186, 187, 226

Secrétaire d'État, 15, 16, 26, 28, 67, 70, 87, 95, 114, 125,  
136, 141, 144, 145, 167, 196, 199, 210, 230, 483, 609

Servan de Gerbay (Joseph), 305, 320, 324, 325, 359, 364,  
370, 371, 373, 433, 464

Sieyès (Emmanuel-Joseph), 98, 109, 111, 118, 119, 120,  
130, 131, 132, 134, 195, 196, 200, 220, 397, 546, 547,  
548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555

Spécialisation fonctionnelle, 20, 22, 554

Surintendant des finances, 17, 216, 264, 483

Survivance, 69, 70

## T

Tarbé (Louis-Hardouin), 218, 220, 306, 308, 367

Terrier de Montciel (Antoine-René, marquis de), 325,  
333, 334, 335, 336, 338

Thévenard (Antoine-Jean-Marie, comte de), 184

Tribunal de censure, 412, 413, 494, 499, 500, 505, 508,  
509

Tyrannie, 11, 65, 67, 80, 84, 85, 228, 366, 394, 417, 536,  
551, 585

## V

Villedieu (Laurent de), 104, 114, 124, 125, 126, 142

Vizir (vizirat), 76, 77, 81, 141, 483



# TABLES DES MATIÈRES

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>REMERCIEMENTS .....</b>                                                          | <b>5</b>  |
| <b>SOMMAIRE.....</b>                                                                | <b>7</b>  |
| <b>LISTE DES ABRÉVIATIONS.....</b>                                                  | <b>9</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                           | <b>11</b> |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : LIMITER LE GOUVERNEMENT DES MINISTRES .....</b>                | <b>37</b> |
| <b>TITRE I : UNE CONSTITUTION POUR ABOLIR LE « DESPOTISME MINISTÉRIEL » 41</b>      |           |
| CHAPITRE I : LE GOUVERNEMENT MINISTÉRIEL SOUS LE FEU DES CRITIQUES ....             | 43        |
| SECTION I : L'OPPOSITION AU GOUVERNEMENT DES MINISTRES .....                        | 44        |
| § 1 : Les ministres et le parlement : deux institutions en concurrence .....        | 44        |
| A) Le parlement, « vrai conseil du roi » ? .....                                    | 45        |
| 1) La recherche d'une légitimité historique .....                                   | 45        |
| 2) Les « ministres essentiels des lois » .....                                      | 49        |
| B) La contestation de la fonction juridictionnelle des conseils royaux .....        | 51        |
| 1) Des ministres juges au sein des conseils royaux .....                            | 51        |
| 2) Les entreprises ministérielles contre la magistrature .....                      | 55        |
| C) La réforme constitutionnelle de Maupeou : un coup de force des ministres .....   | 60        |
| 1) Une confrontation cruciale .....                                                 | 60        |
| 2) L'exaltation de l'idéologie anti-ministérielle .....                             | 62        |
| § 2 : Une « constitution vicieuse du ministère » .....                              | 65        |
| A) Les préjugés contre les ministres .....                                          | 66        |
| 1) Une aristocratie jalouse des ministres .....                                     | 66        |
| 2) « L'occasion fait le larron » : les ministres et l'argent .....                  | 71        |
| B) La crainte du ministériat .....                                                  | 76        |
| SECTION II : LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE CONSTITUTIONNEL .....                 | 83        |
| § 1 : Le paradigme de la responsabilité ministérielle en Angleterre .....           | 84        |
| A) L'admiration pour la responsabilité pénale .....                                 | 85        |
| B) La réception édulcorée de la responsabilité politique .....                      | 89        |
| 1) <i>The king can do no wrong</i> .....                                            | 89        |
| 2) La solidarité ministérielle, un principe ignoré par la doctrine française .....  | 93        |
| C) Une responsabilité à transposer devant la nation française ? .....               | 96        |
| § 2 : Une Assemblée nationale : contre-pouvoir du ministère .....                   | 100       |
| A) Le délitement des oppositions parlementaires et aristocratiques .....            | 101       |
| 1) L'opposition des Notables .....                                                  | 102       |
| 2) Les dernières contestations de la magistrature .....                             | 106       |
| B) Les états généraux, derniers remparts contre le « despotisme ministériel » ..... | 109       |

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1) La convocation des états généraux .....                                          | 110        |
| 2) Les fonctions des états généraux .....                                           | 114        |
| <b>CHAPITRE II : LES PRINCIPES FONDATEURS DE L'ORGANISATION MINISTÉRIELLE</b> ..... | <b>119</b> |
| <b>SECTION I : L'ANTAGONISME DU POUVOIR CONSTITUANT ET DES MINISTRES</b> .....      | <b>121</b> |
| § 1 : L'émancipation du tiers état .....                                            | 122        |
| A) La division du Conseil face aux revendications du tiers état .....               | 122        |
| 1) Des discordes sur les revendications du tiers état .....                         | 126        |
| 2) La procédure de vérification des pouvoirs .....                                  | 128        |
| B) L'affirmation du pouvoir constituant .....                                       | 131        |
| 1) La transformation en Assemblée nationale constituante .....                      | 131        |
| 2) Le serment du jeu de paume .....                                                 | 133        |
| § 2 : La riposte absolutiste du Conseil des ministres .....                         | 136        |
| A) La tentative d'annulation des actes de l'Assemblée .....                         | 136        |
| B) L'échec du « ministère absolutiste » .....                                       | 140        |
| 1) La composition d'un ministère de crise .....                                     | 141        |
| 2) Un ministère de trente-six heures .....                                          | 146        |
| a) L'apparition des adresses au roi .....                                           | 146        |
| b) L'insurrection populaire contre les ministres .....                              | 149        |
| c) Les poursuites pénales contre les ministres absolutistes .....                   | 152        |
| <b>SECTION II : L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SÉPARATION DES POUVOIRS</b> .....      | <b>156</b> |
| § 1 : Les rapports entre l'Assemblée et les ministres .....                         | 158        |
| A) Le rejet de l'influence ministérielle .....                                      | 158        |
| 1) L'incompatibilité des fonctions de ministre et de député .....                   | 158        |
| 2) Les droits d'entrée et de parole des ministres .....                             | 161        |
| B) La dépendance financière du ministère .....                                      | 165        |
| 1) La détermination du traitement des ministres .....                               | 166        |
| 2) Les dotations budgétaires .....                                                  | 169        |
| § 2 : Les instruments de la responsabilité ministérielle .....                      | 171        |
| A) Une responsabilité pénale soumise à l'appréciation du pouvoir législatif .....   | 171        |
| 1) Les faits générateurs de la responsabilité pénale .....                          | 172        |
| 2) La nécessité d'un décret d'accusation .....                                      | 176        |
| B) Les adresses au roi .....                                                        | 178        |
| 1) L'affaire de Brest : une tentative d'« holocauste ministériel » .....            | 178        |
| 2) La force de la pression politique .....                                          | 185        |
| 3) La consécration des adresses au roi .....                                        | 188        |
| <b>CONCLUSION DU TITRE I</b> .....                                                  | <b>191</b> |
| <b>TITRE II : LE DÉCLIN DU RÔLE GOUVERNEMENTAL DES MINISTRES</b> .....              | <b>193</b> |
| <b>CHAPITRE I : L'ORGANISATION MINISTÉRIELLE PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF</b> ..       | <b>195</b> |
| <b>SECTION PREMIÈRE : LA DÉTERMINATION DES STRUCTURES MINISTÉRIELLES</b> .....      | <b>198</b> |

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1 : La démarcation des départements ministériels .....                                | 199 |
| A) Le maintien de l'unité du ministère de la Marine et des Colonies .....               | 199 |
| 1) Le projet de répartition de l'administration des affaires coloniales .....           | 200 |
| 2) Le projet de création d'un ministère des Colonies .....                              | 203 |
| B) La séparation des départements de l'Intérieur et des Contributions publiques .....   | 209 |
| 1) L'organisation interne du ministère de l'Intérieur .....                             | 210 |
| a) La modernisation du secrétariat d'État à la Maison du roi .....                      | 210 |
| b) Le projet d'organiser législativement les sections du ministère .....                | 212 |
| 2) La création du ministère des Contributions publiques .....                           | 216 |
| C) La transformation du ministère de la Justice .....                                   | 220 |
| § 2 : L'organisation du Conseil des ministres .....                                     | 222 |
| A) L'unité du Conseil des ministres .....                                               | 222 |
| B) Le fonctionnement du Conseil des ministres .....                                     | 224 |
| SECTION II : LA DÉLIMITATION DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES .....                         | 227 |
| § 1 : La délimitation de la fonction exécutive .....                                    | 227 |
| A) Les actes matériels nécessaires à la promulgation de la loi .....                    | 229 |
| 1) Les dispositions générales relatives à la promulgation des lois .....                | 229 |
| 2) Les dispositions exceptionnelles en cas d'absence du roi .....                       | 233 |
| B) Surveiller l'exécution des lois .....                                                | 236 |
| 1) Contrôler la bonne exécution de la loi .....                                         | 236 |
| 2) Les « avertissements » du ministre de la Justice .....                               | 240 |
| C) L'interdiction d'altérer le texte de la loi .....                                    | 243 |
| 1) Éclaircir les doutes des administrations .....                                       | 243 |
| 2) Circulaires et proclamations .....                                                   | 247 |
| § 2 : Les attributions du Conseil des ministres .....                                   | 250 |
| A) Une juridiction administrative .....                                                 | 251 |
| 1) La distinction des fonctions administratives et judiciaires au sein du Conseil ..... | 251 |
| 2) Une connaissance partielle du contentieux administratif .....                        | 254 |
| B) Les attributions relatives à la sûreté de l'État .....                               | 258 |
| 1) La conduite des relations diplomatiques .....                                        | 259 |
| a) Une justification par l'histoire du droit public .....                               | 261 |
| b) La responsabilité pour annihiler l'ambition des ministres .....                      | 263 |
| 2) Administrer et gouverner l'armée .....                                               | 267 |
| 3) Le ministre de la Justice, nouveau juge de paix ? .....                              | 270 |
| CHAPITRE II : LE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE SUR L'ACTIVITÉ                     |     |
| MINISTÉRIELLE .....                                                                     | 273 |
| SECTION I : LE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE SUR LES FONCTIONS DIPLOMATIQUES .....            | 276 |
| § 1 : La surveillance des correspondances diplomatiques .....                           | 277 |
| A) L'obligation de communiquer sur les affaires étrangères .....                        | 278 |
| 1) La dissimulation de prétendus éléments anxiogènes .....                              | 278 |



|                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2) La protection d'activités contre-révolutionnaires.....                                     | 285        |
| B) La responsabilité spécifique du ministre des Affaires étrangères.....                      | 289        |
| 1) Une responsabilité de nature politique.....                                                | 289        |
| 2) Un usage inconstitutionnel de la responsabilité.....                                       | 292        |
| § 2 : Les divergences sur les politiques d'alliance.....                                      | 294        |
| A) La désobéissance des ministres.....                                                        | 296        |
| B) Les crimes du comité autrichien.....                                                       | 301        |
| SECTION II : LE CONTRÔLE DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES ET EXÉCUTIVES.....                     | 308        |
| § 1 : Dénoncer les irrégularités de l'administration ministérielle.....                       | 309        |
| A) Démasquer une politique contre-révolutionnaire.....                                        | 309        |
| B) Superviser l'administration militaire.....                                                 | 315        |
| 1) L'inexécution des marchés d'armement.....                                                  | 316        |
| 2) Les retards d'exécution des travaux militaires.....                                        | 321        |
| § 2 : Prévenir l'inexécution des mesures nécessaires au maintien de l'ordre public.....       | 327        |
| A) Le suivi de l'exécution des lois.....                                                      | 327        |
| 1) Les instruments de contrôle.....                                                           | 328        |
| 2) Les limites de la fonction exécutive.....                                                  | 330        |
| a) Constaté l'inexécution des mesures d'ordre public.....                                     | 331        |
| b) Le respect de la séparation des pouvoirs.....                                              | 334        |
| B) Une responsabilité solidaire du ministère passif.....                                      | 337        |
| 1) L'exigence d'une reddition de compte collective.....                                       | 337        |
| 2) Obliger les ministres à agir.....                                                          | 339        |
| CONCLUSION DU TITRE II.....                                                                   | 343        |
| CONCLUSION DE LA PARTIE.....                                                                  | 345        |
| <b>PARTIE II : GOUVERNEMENT D'ASSEMBLÉE ET MINISTRES-EXÉCUTANTS</b>                           |            |
| .....                                                                                         | 347        |
| <b>TITRE I : LE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL SUR LES MINISTRES.....</b>             | <b>353</b> |
| CHAPITRE I : L'ÉLECTION ET LA RÉVOCATION DES MINISTRES PAR LE GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL..... | 357        |
| SECTION I : LE CHOIX DES MINISTRES PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF.....                             | 359        |
| § 1 : Un recours circonstanciel à l'élection.....                                             | 359        |
| A) Les modalités de l'élection.....                                                           | 359        |
| 1) Les élections improvisées du 10 août 1792.....                                             | 360        |
| 2) La pérennisation de la nomination par élection.....                                        | 364        |
| a) Des ministres choisis hors de la Convention nationale.....                                 | 365        |
| b) La faculté de refuser une nomination.....                                                  | 367        |
| B) L'invitation à rester à leur poste.....                                                    | 370        |
| 1) Conserver les ministres patriotes.....                                                     | 370        |

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2) Des conséquences inacceptables .....                                       | 372 |
| § 2 : La révocation des ministres .....                                       | 374 |
| A) Un pouvoir de révocation <i>ad nutum</i> .....                             | 375 |
| 1) Un pouvoir excluant la responsabilité ministérielle .....                  | 375 |
| 2) Un usage unique : la révocation de Pache .....                             | 376 |
| B) Le contre-pouvoir de la Commune de Paris .....                             | 381 |
| 1) L'arrestation des ministres girondins .....                                | 381 |
| 2) Bouchotte, un ministre « irrévocable » .....                               | 384 |
| SECTION II : LES PROCÉDURES DE NOMINATION ET DE RÉVOCATION DANS LES           |     |
| PROJETS CONSTITUTIONNELS .....                                                | 387 |
| § 1 : Le Conseil électif dans la pensée des Girondins .....                   | 389 |
| A) Les premiers écrits sur l'élection des ministres .....                     | 389 |
| 1) Une nouvelle distribution du pouvoir de nomination dans la monarchie ..... | 390 |
| 2) Le Conseil électif républicain .....                                       | 393 |
| B) Le système de la Constitution girondine .....                              | 397 |
| 1) L'élection au suffrage direct .....                                        | 398 |
| 2) Les instruments de destitution des membres du Conseil électif .....        | 402 |
| § 2 : La préservation des prérogatives de l'Assemblée .....                   | 404 |
| A) Le renoncement à l'élection populaire des ministres .....                  | 404 |
| 1) Combattre la « royauté des ministres » .....                               | 405 |
| 2) Une compétence de nomination réservée au pouvoir exécutif .....            | 409 |
| B) La mainmise de l'Assemblée sur le pouvoir de révocation .....              | 412 |
| 1) L'opposition à l'établissement d'une Haute Cour .....                      | 412 |
| 2) La responsabilité ministérielle dans la Constitution du 24 juin 1793 ..... | 414 |
| CHAPITRE II : L'EMPRISE DU COMITÉ DE SALUT PUBLIC SUR LES FONCTIONS           |     |
| MINISTÉRIELLES .....                                                          | 417 |
| SECTION I : LA MISE SOUS TUTELLE DU CONSEIL EXÉCUTIF .....                    |     |
| § 1 : Le Conseil exécutif : organe d'exécution <i>stricto sensu</i> .....     | 419 |
| A) La prompt exécution des lois .....                                         | 419 |
| 1) Exécuter les lois .....                                                    | 420 |
| 2) Surveiller l'exécution des lois .....                                      | 423 |
| a) La surveillance exercée sur les ministres .....                            | 423 |
| b) La surveillance exercée par le Conseil exécutif .....                      | 427 |
| B) Le déclin de l'autonomie du Conseil exécutif .....                         | 429 |
| 1) Le pouvoir réglementaire du Conseil exécutif .....                         | 429 |
| 2) L'ordonnancement des dépenses .....                                        | 434 |
| § 2 : L'autorité hiérarchique du Comité de salut public .....                 | 436 |
| A) Des rapports hiérarchisés .....                                            | 437 |
| B) L'obligation de rendre compte .....                                        | 438 |
| C) Le cas des commissaires du Conseil exécutif .....                          | 441 |

|                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| SECTION II : L'EXERCICE DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES PAR LE COMITÉ DE SALUT PUBLIC ..... | 443        |
| § 1 : Le Comité de salut public : organe du gouvernement .....                           | 444        |
| A) L'exercice de la fonction gouvernementale .....                                       | 444        |
| B) Une responsabilité du Comité de salut public ? .....                                  | 448        |
| 1) Le principe de la responsabilité politique des gouvernants .....                      | 448        |
| 2) Les tentatives de renversement du Comité de salut public .....                        | 450        |
| a) Les mises en cause des membres du Comité .....                                        | 451        |
| b) La responsabilité individuelle des anciens membres des comités de gouvernement .....  | 455        |
| § 2 : La confusion des fonctions gouvernementales et administratives .....               | 457        |
| A) L'emprise sur la fonction diplomatique .....                                          | 459        |
| B) Les sections d'administration de la guerre .....                                      | 463        |
| 1) La direction de la guerre .....                                                       | 463        |
| 2) La fabrication des armes .....                                                        | 466        |
| 3) L'approvisionnement des armées .....                                                  | 469        |
| 4) La marine de guerre .....                                                             | 470        |
| C) La fonction policière des comités de gouvernement .....                               | 471        |
| CONCLUSION DU TITRE I .....                                                              | 475        |
| <b>TITRE II : LA TRANSFORMATION DE L'INSTITUTION MINISTÉRIELLE .....</b>                 | <b>477</b> |
| CHAPITRE I : LA RECHERCHE D'UNE ALTERNATIVE À L'AGENT UNIQUE .....                       | 481        |
| SECTION I : DES PROJETS PORTEURS D'UNE CONFUSION DES POUVOIRS .....                      | 482        |
| § 1 : Les systèmes de polysynodie .....                                                  | 483        |
| A) L'organisation des systèmes polysynodiques .....                                      | 484        |
| 1) La démarcation des grands conseils .....                                              | 484        |
| 2) Le fonctionnement de la polysynodie .....                                             | 490        |
| B) Le dicastère de Dupont de Nemours .....                                               | 496        |
| § 2 : Une délimitation confuse de l'institution ministérielle .....                      | 501        |
| A) L'absence de séparation entre les ministres et le corps législatif .....              | 501        |
| B) La création de conseils hybrides .....                                                | 504        |
| 1) L'idée de conseil intermédiaire .....                                                 | 504        |
| 2) Les institutions antiquisantes de Rouzet .....                                        | 507        |
| SECTION II : DU CONSEIL COLLÉGIAL UNIQUE AU DUALISME DE L'EXÉCUTIF .....                 | 510        |
| § 1 : Le Conseil exécutif unique et collégial .....                                      | 510        |
| A) Le maintien des départements ministériels .....                                       | 511        |
| B) Un gouvernement du Conseil unique ? .....                                             | 516        |
| 1) Le fonctionnement du Conseil unique .....                                             | 516        |
| 2) Des fonctions classiquement dévolues aux ministres .....                              | 520        |
| 3) Les responsabilités individuelles et collectives .....                                | 526        |
| § 2 : L'établissement d'un pouvoir exécutif dualiste .....                               | 529        |
| A) Des projets de séparation des organes exécutifs .....                                 | 530        |

|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1) Séparer le gouvernement et l'administration des finances .....                                          | 530        |
| 2) Le Conseil délibératif et les agents d'exécution .....                                                  | 533        |
| B) L'instauration du dualisme dans la Constitution du 24 juin 1793 .....                                   | 537        |
| 1) Le développement du dualisme par Saint-Just .....                                                       | 537        |
| 2) Le Conseil exécutif et les agents en chef de l'administration dans la Constitution<br>montagnarde ..... | 541        |
| <b>CHAPITRE II : LE REMPLACEMENT DES MINISTRES PAR LES COMMISSIONS.....</b>                                | <b>545</b> |
| <b>SECTION I : LE DÉMEMBREMENT DES MINISTÈRES AU PROFIT DE COMMISSIONS<br/>SPÉCIALISÉES .....</b>          | <b>546</b> |
| § 1 : La nécessité de désencombrer les ministères .....                                                    | 546        |
| A) Une réorganisation superficielle du ministère de la Guerre .....                                        | 547        |
| 1) Le projet d'économat : première ébauche des futures commissions .....                                   | 547        |
| 2) La réforme du département de la Guerre .....                                                            | 551        |
| B) L'absence de restructuration du ministère de l'Intérieur .....                                          | 557        |
| § 2 : La création des commissions administratives .....                                                    | 561        |
| A) La Commission des subsistances et approvisionnements .....                                              | 561        |
| B) La Commission des armes et des poudres .....                                                            | 567        |
| C) Les Commissions des transports militaires et des travaux publics .....                                  | 570        |
| <b>SECTION II : LA MISE EN PLACE DES COMMISSIONS EXÉCUTIVES.....</b>                                       | <b>573</b> |
| § 1 : Les motifs à l'origine du décret du 12 germinal an II .....                                          | 574        |
| A) Instituer un pouvoir exécutif républicain .....                                                         | 574        |
| B) Accentuer le contrôle du gouvernement sur l'administration .....                                        | 580        |
| § 2 : L'organisation des commissions exécutives.....                                                       | 585        |
| A) La démarcation législative des commissions exécutives .....                                             | 585        |
| 1) Une nouvelle distribution organique .....                                                               | 585        |
| 2) La dispersion des fonctions ministérielles .....                                                        | 590        |
| 3) Les institutions administratives complémentaires .....                                                  | 592        |
| B) La composition des commissions exécutives .....                                                         | 594        |
| 1) Les commissaires et adjoints .....                                                                      | 594        |
| 2) Les employés des commissions .....                                                                      | 596        |
| C) Les moyens d'action des commissions exécutives .....                                                    | 599        |
| 1) Le financement des commissions exécutives .....                                                         | 599        |
| 2) Un pouvoir réglementaire restreint .....                                                                | 601        |
| D) La suppression programmée des commissions exécutives .....                                              | 603        |
| <b>CONCLUSION DU TITRE II .....</b>                                                                        | <b>605</b> |
| <b>CONCLUSION DE LA PARTIE II.....</b>                                                                     | <b>607</b> |
| <b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>                                                                           | <b>609</b> |
| <b>SOURCES.....</b>                                                                                        | <b>615</b> |
| I) Archives nationales .....                                                                               | 615        |

|                                 |                                                                                                  |            |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| A)                              | Archives privées.....                                                                            | 615        |
| B)                              | Archives du pouvoir exécutif (Série AF/II) .....                                                 | 615        |
| C)                              | Missions des représentants du peuple et comités des Assemblées de la Révolution (Série D)<br>615 |            |
| D)                              | Dossiers de police (Série F/7) .....                                                             | 616        |
| II)                             | Archives de la Défense à Vincennes.....                                                          | 617        |
| III)                            | Recueils de sources écrites.....                                                                 | 617        |
| IV)                             | Journaux révolutionnaires .....                                                                  | 619        |
| V)                              | Dictionnaires .....                                                                              | 620        |
| VI)                             | Écrits anonymes .....                                                                            | 621        |
| VII)                            | Essais politiques et juridiques .....                                                            | 623        |
| VIII)                           | Mémoires et souvenirs .....                                                                      | 629        |
| IX)                             | Dénonciations, défenses de ministres et diverses pièces .....                                    | 631        |
| X)                              | Circulaires, instructions, proclamations, comptes rendus, lettres, rapports .....                | 632        |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>       |                                                                                                  | <b>637</b> |
| I)                              | Ouvrages .....                                                                                   | 637        |
| II)                             | Dictionnaires .....                                                                              | 660        |
| III)                            | Articles .....                                                                                   | 661        |
| <b>INDEX.....</b>               |                                                                                                  | <b>677</b> |
| <b>TABLES DES MATIÈRES.....</b> |                                                                                                  | <b>683</b> |